استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية

إعداد

سمير "محمد سعيد" أسعد أبو شمس

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2011/6/30م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1. أ. د. عبد الستار قاسم / مشرفا ورئيساً	....
2. د. أيمن يوسف / ممتحناً خارجياً	....
3. د. محمد شراقة / ممتحناً داخلياً	....

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية

إعداد
سمير "محمد سعيد" أسعد أبو شمس

إشراف
أ. د. عبد الستار قاسم

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2011م

استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية

إعداد

سمير "محمد سعيد" أسعد أبو شمس

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2011/6/30م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1. أ. د. عبد الستار قاسم / مشرفا ورئيساً	....
2. د. أيمن يوسف / ممتحناً خارجياً	....
3. د. محمد شراقة / ممتحناً داخلياً	....

الإهداء

إلى نفسي والدي ووالدتي رحمهما الله

وإلى زوجتي وأولادي

الشكر والتقدير

الشكر لله أولا، ومن ثم الشكر للأستاذ الدكتور عبد الستار قاسم الذي ألهمني البحث

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة علمية أو بحث علمي أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name: **اسم الطالب:**

Signature: **التوقيع:**

Date: **التاريخ:**

فهرس المحتويات

استغلال النفوذ الوظيفي في ظل التشريعات الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية

إعداد

سمير "محمد سعيد" أسعد أبو شمس

إشراف

أ. د. عبد الستار قاسم

الملخص

تعتبر مشكلة استغلال النفوذ الوظيفي مشكلة سلوكية ومسألة تاريخية، وهي صفة من الصفات الإنسانية السلبية، والتي يضبطها النظام العام والقوانين التعاقدية والتشريعات التي تصدر عن الجهات المخوّلة في التشريع. يزداد تأثير استغلال النفوذ الوظيفي طرديا كلما علت مرتبة المستغل لنفوذه، ويبقى المستغل لنفوذه يتستر خلف تفسيره للقوانين، وتزداد المشكلة سوءا إذا كان لمستغل النفوذ دور في سن القوانين.

تركز الرسالة على البحث في استغلال التشريعات والقوانين من قبل الموظفين وأصحاب النفوذ في السلطة الفلسطينية، وتبحث أيضا في كيفية استعمال التشريعات للتستر خلفها عند ممارسة الفساد. لقد أثرت التقلبات السياسية التي مر بها الشعب الفلسطيني على منظومة القوانين السارية في فلسطين، بدءا من الحكم العثماني، ومن ثم الانتداب البريطاني، والحكمين الأردني والمصري في الضفة الغربية وغزة، وبعد ذلك القرارات الاحتلالية الإسرائيلية، والقوانين الثورية الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية، وأخيرا القرارات بقانون التي أصدرها رئيس السلطة الفلسطينية، والتشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي؛ كلها زادت من فوضى القوانين وتضاربها، وأصبحت قاعدة انطلاق نحو التباين في تفسيرها واستغلالها لتخدم الفئات المتنفذة.

لقد زادت الصراعات السياسية والتنظيمية في فلسطين من استغلال القوانين والتشريعات، وزادت من إصدار مزيد من القوانين التي تخدم فئة معينة في مرحلة محددة.

لقد وضع الباحث فرضيات تفترض أن الموظف الفلسطيني لا يستغل نفوذه الـوظيفي، واستعمل المنهج الوصفي التحليلي، ومنهج تحليل المضـمون لتحليـل مضـمون التشـريعات والقوانين الصادرة عن الجهات المخولة والمتنفذة.

ولقناعة الباحث أن التغيير الذي يقع على أصحاب النفوذ أكثر تأثيرا منه الذي يقع علـى الموظف البسيط؛ ولذلك أظهر الباحث كيفية سن القوانين من قبل أصحاب القرار والأهداف التي دفعتهم لإصدار تلك القوانين، وكيف أن كثيرا من القوانين جاءت لتخدم مرحلة معينـة لصـالح تنظيم معين، وأن بعض القوانين جاءت ردا على قوانين أخرى حتى وقع أصحاب القـرار فـي معركة إصدار القوانين راح ضحيتها القانون.

لقد تبين للباحث أنه لا توجد دراسات أو أبحاث كافية تتعلق في استغلال النفوذ الوظيفي، وإنما ركزت الأبحاث على الفساد بشكل عام.

وبناء على الدراسة توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج: فقد تبين أن الجهات الفاعلة عملت على استغلال نفوذها وقامت بتفسير التشريعات لتتلاءم مع مصالحها الذاتية، كما اسـتنتج أن التشريعات غير حازمة في معانيها وقابله للتأويل. وبناء عليه تم رفع بعض التوصيات التـي إن طبقت تحد بشكل واضح من مشكلة استغلال النفوذ الوظيفي.

المقدمة

دار حديث شعبي ورسمي مكثف في فلسطين حول استغلال الموقع الوظيفي والفساد الإداري الرسميين، وجرت حوله استطلاعات رأي كثيرة، وكتبت حوله المقالات والأبحاث. ما زال الحديث يدور حتى الآن حول الفساد بكافة أنواعه وأشكاله. هذه قضية شغلت الشارع الفلسطيني لفترة طويلة من الزمن، وتصدرت الاهتمامات الشعبية، وولّدت العديد من الآراء التي ترتبت عليها مواقف سياسية وتحزب وادعاءات واتهامات متبادلة. ومن سوء الطالع أن الحديث في هذه المجالات، في أي مكان في العالم، يولّد البغضاء والكراهية ويؤثر سلبا على النسيجين الاجتماعي والأخلاقي للأمة. إن صحّت الإدعاءات؛ فإن الخطر الاجتماعي يتزايد ومعه ترتفع حدة الاستقطاب السياسي، وإن لم تصح فإن آثاره لا تزول بسرعة.

ترَكّز حديث حول التشريعات الفلسطينية وضرورة تطبيق القانون لمواجهة الظاهرة إذا كانت موجودة بالفعل، وارتفعت دعوات تطالب بضرورة التحقيق بالأمر واستعمال سلطة القانون. تمت وعود كثيرة لتقصي الأمر، وتشكلت أجسام مختلفة، حكومية وغير حكومية، لبحث هذه المواضيع وبقيت المسائل القانونية محيّدة إلى درجة كبيرة. هناك تشريعات فلسطينية مختلفة تعالج أمور استغلال النفوذ الوظيفي ولو جزئيا لكنها لم تُفعّل، وبقي القانون إلى درجة كبيرة معطلا.

إن الظروف التي مر بها الشعب الفلسطيني جديرة في الاعتبار عندما نتحدث عن سلوكيات الموظف ودوافعه أثناء ممارسة عمله في الوظيفة العامة، فبعد السنوات الطوال من سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الأرض الفلسطينية وتسييره لمجمل الحياة اليومية من وظائف إدارية إلى التفاصيل الدقيقة في حياة المواطنين؛ تشكل لدى الموظف الذي كان يتقاضى راتبه من الاحتلال الإسرائيلي مفاهيم تتناقض ما بين الإخلاص لمرؤوسيه وبين المشاعر العدائية لكونه محتلا لأرضه، وهذا يزيد من شعور الموظف بالاغتراب ويزيد من المفاهيم التي ينسجها حوله وتصبح إحدى الثقافات الفرعية السائدة لديه، إضافة للموروث الذي خلفته ثقافة الدول

النامية، وخاصة الدول العربية التي تولي اهتماما كبيرا للترابط الاجتماعي، والعلاقات الشخصية التي تلقي بظلالها على مهنية الموظف العربي.

وفي ظل وجود السلطة الفلسطينية وتورثها لما كان قائما زمن الاحـتلال؛ زاد الإقبـال على الوظيفة العامة، وغابت المعايير الصحيحة للتوظيف؛ وتدفق الموظفـون إلـى الوظـائف الحكومية بفعل عناصر متعددة أهمها القرارات الكثيرة التي كان يمنحهـا الـرئيس الفلسـطيني آنذاك، كمكافآت لأفراد لا يمتلكون من الخبرات إلا سنوات النضال أو الاعتقـال، فأصـبحت الوظيفة استحقاقا مستحدثا لصاحبها، وتعزز ذلك بالفراغ التشريعي، أو ضعف إجراءات الرقابة، ولهذا ازدادت البيروقراطية والترهل الإداري، ونشأت ممارسات بعيدة عن الأسـس المهنيـة، سنعمد إلى دراستها، وسنفرق بين استغلال النفوذ الوظيفي وبين ممارسة السلطة.

لقد اشتملت الدراسة على خمسة فصول، ففي الفصل الأول قام الباحث بشرح المصطلحات التي استعملت في الدراسة، وفي الفصل الثاني قام الباحث باسـتعراض وتحليـل التشـريعات والقوانين بصورتها الأصيلة وبتعديلاتها مفسرا الأبعاد الكامنة وراء تعديل القوانين، وفي الفصل الثالث استعرض الباحث أهم المحطات التي مرت على النظام السياسي والإداري في فلسـطين، كما عرض الباحث في الفصل الرابع السبل الوقائية والعلاج لمكافحة استغلال النفوذ الـوظيفي، وادوار الجهات الرسمية في ذلك كالمجلس التشريعي والقضاء وديوان الموظفين وهيئة الرقابـة والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، كما ابرز الباحث المعوقات التي تعيق عمل الجهات الرقابيـة، أما في الفصل الخامس فقد حدد الباحث بعض النتائج التي توصلت إليها الدراسة، ووضع بعض التوصيات التي إن نفذت فإنها تلعب دورا مهما في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي.

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة البحث في معرفة سلوك الموظف، أيا كـان منصـبه، أثنـاء تعاملـه مـع صلاحياته، ودرجة استغلاله لنفوذه وعدم اكتراثه لردّات الفعل المحيطة، والدوافع التـي تعـزز الرغبة في نكران بعض حقوق أناس لصالح آخرين، وإمكانية التمييز بين المعلومات الصـحيحة

والمعلومات المضللة عند وصف الموظف العام بمستغل لنفوذه الوظيفي، وإمكانية إنصاف الموظف النزيه ومحاسبة الموظف الفاسد. كما تكمن مشكلة البحث في إبراز التشريعات التي تلعب دورا في تسهيل عملية استغلال النفوذ الوظيفي، والعمل على حث المشرّع الفلسطيني لإعادة صياغتها بالطريقة التي لا تسمح للموظف العام من النفاذ من خلالها لممارسة استغلال النفوذ.

هناك قوانين فلسطينية عديدة حول موضوع استغلال النفوذ الوظيفي، لكنها تعاني من مشكلتين وهما: مشكلة الثغرات القانونية التي يمكن أن ينفذ بعض الموظفين من خلالها، ومشكلة التضارب في النصوص، والجهات المخولة في التنفيذ. هاتان المشكلتان تفتحان طريقا رحبا نحو استغلال النفوذ الوظيفي والتغطية على الموظف المستغل لوظيفته، وصعوبة مقاضاته، فهل بالفعل هناك من يستغلهما؟ وما هي الآثار السياسية المترتبة على هذا الاستغلال إن وجد؟ هذه هي المشكلة الأساسية التي يتصدى لها الباحث ويحاول الوصول إلى نتائج حولها.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية البحث من أهمية النتائج المترتبة على استغلال النفوذ الوظيفي وما تلعبه من دور في نشر الفساد والمحسوبية والرشوة، حيث أن المجتمع الفلسطيني يعاني من انتشار هذه الظواهر السلبية أو انتشار الأقاويل المتداولة حول فساد موظف القطاع العام والقطاع الخاص. هنا لا بد من تعميق الدراسة لتبيان الحقائق حول هذه الموضوعات وغيرها التي انتشارها فعليا أو انتشار الأقاويل حولها يعمل كمعول هدم في المجتمع الفلسطيني، ويؤثر سلبا على الثقة المتبادلة بين الموظف والمجتمع، وينشر الكراهية والبغضاء والحسد، ويجعل من المواطن الصالح مواطنا يسعى للحصول على حصته قبل أن يسبقه إليها من لا يستحقها، وبذا يكون هم الفرد العادي هو تحقيق المصلحة الذاتية أكثر من المصلحة العامة.

ثم أن البحث يلقي ضوءاً على التشريعات الفلسطينية، وينبه إلى القصور الموجود فيها، مما سيساعد في تصحيح الوضع القانوني بصورة عامة من خلال البحث، وسيكون هناك دراسة

للتشريعات المختلفة التي أصدرها المجلس التشريعي، وقرارات الرئيس، واللوائح التنفيذية المقرة من الحكومات المتعاقبة، والتعليمات الإدارية التي صدرت من جهات متعددة لتحسين الأداء الوظيفي، وسيكون لهذا مساهمة معقولة في إبراز الثغرات والتضارب في القوانين. أي أن للبحث مردودا سياسيا إيجابيا ينعكس إيجابا على العلاقات السياسية في المجتمع، وعلى مجمل أداء المؤسسات الفلسطينية الرسمية.

هدف الدراسة

يهدف هذا البحث إلى دراسة استغلال النفوذ الوظيفي من قبل موظف القطاع العام، وفحص المعلومات التي يتم تداولها حول هذا الموضوع، ودراسة حجمها وحجم الإشكاليات التي تترتب عليها، ودراسة أسبابها ودوافعها. ومن ثم استخلاص النتائج وتقديم التوصيات التي ترفع من مستوى أداء المؤسسة الفلسطينية والموظف الفلسطيني العام. إذا كان هناك استغلال للنفوذ، سيتقدم الباحث بما يمكن أن يعالج المسألة، وإن لم يكن فإن الباحث سيحاول تقديم التوصيات اللازمة لرفع مستوى الأداء الوظيفي. أي أن البحث لا يتم بهدف البحث وإنما من أجل المساهمة في البناء المؤسسي الفلسطيني.

أسئلة الدراسة

1- ما هو استغلال النفوذ الوظيفي؟

2- هل هناك فعلا استغلال للنفوذ الوظيفي لصالح شخص بدون وجه حق؟

3-ما هي الأسباب التي تؤدي بموظف القطاع العام إلى استغلال نفوذه؟

4- ما هي الظروف المحيطة التي تلعب دورا في زيادة معدل هذه المشكلة؟

5- ما هو النظام القانوني في فلسطين؟ وما هي آليات التشريع؟

6- هل تلعب التشريعات الفلسطينية دورا في استغلال النفوذ الوظيفي؟

7 - هل يوجد تعارض في التشريعات مما يشجع على استغلال النفوذ الوظيفي؟

8 - ما هي التقلبات السياسية والتحولات الدستورية التي أثرت على استغلال النفوذ؟

9 - ما دور السلطة القضائية ؟

10 - هل في القوانين ما يعزز استغلال النفوذ؟

11 - ما دور هيئة الرقابة في الحد من هذه الظاهرة؟

12 - ما دور هيئة مكافحة الفساد؟

13 - كيف تستغل الحكومات نفوذها لفرض سيطرتها؟

14 - ما هي سبل الوقاية من هذه الممارسة؟

15 - من هي الجهات الرقابية التي تحاول الحد من استغلال النفوذ الوظيفي؟

16 - ما هو دور المجلس التشريعي؟

17 - هل هناك رقابة داخلية وخارجية؟

18 - هل هناك ما يشجع الموظف الصالح على مكافحة استغلال النفوذ؟

19 - هل تقف التشريعات الفلسطينية سدا منيعا أمام الموظف المستغل لنفوذه، لمنعه من استغلال نفوذه؟ أم أنها عنصر داعم لاستغلال النفوذ، ومبرر لهكذا سلوك؟

20 - هل نحن بحاجة إلى قوانين أخرى لضمان عدم ممارسة استغلال النفوذ الوظيفي من قبل الموظف العام؟

21 - كيف يمكن الحد من هذه الممارسات؟

فرضيات الدراسة

هناك فرضية أساسية سيتم البحث في صدقيتها وهي أن الموظف العام لا يستعمل موقعه لتحقيق مصالح غير مشروعة، ولا يستعمل القوانين للنفاذ إلى مصلحته الشخصية.

أما الفرضية الثانية والمبنية على الأولى، أن الموظف العام يساهم في تماسك المجتمع ورفع المستوى الأخلاقي في التعامل على المستوى العام، بغض النظر إن وجدت قوانين رادعه أم لا، ويكتفي بالقوانين النابعة من داخله، ويعمل دائما بنزاهة وشفافية وعدل لبناء وطن خال من الفساد والمحسوبية والوساطة والرشوة. أي أنه يشعر دائما أن ضميره يراقبه وهو بدوره يريد أن يقنع ذاته أنه لا يستغل نفوذه لأهداف لا تتماشى مع الضوابط والقوانين المعدة مسبقا لوظيفته. من هنا تنبثق الفرضية الثانوية، وهي أن الموظف العام ورغم سعيه للتقيد بقوانين وأدبيات الوظيفة، إلا أنه لا يعمل بقدر المستطاع ليقنع من حوله أنه لا يستغل نفوذه، إلا بالقدر الذي يستطيع به أن يدافع عن نفسه إذا لزم الأمر بالاستعانة ببنود قانونية مرنة.

أما الفرضية الثالثة فمبنية على الأولى والثانية، وهي أن الموظف العام يلعب دورا ضعيفا في عملية التنمية السياسية العامة في فلسطين، وذلك لأنه لا يملك الظروف المناسبة للقيام بمهمته بالشكل السليم، أو استغلال مؤهلاته وطاقاته بالحد الأفضل.

منهجية الدراسة

سيتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي في هذه الدراسة لأنه يرتكز على الوصف الدقيق والتفصيلي للحالة. وهو أسلوب من أساليب التحليل المرتكز على معلومات كافية. كما سيلجأ الباحث إلى منهج تحليل المضمون في الرجوع إلى القوانين والمواقف.

حدود الدراسة

هذه الدراسة محصورة فقط بالموظف العام في الأراضي التي تسلمتها السلطة الوطنية الفلسطينية بعد إعلان المبادئ في أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

إنها تبحث المشكلة منذ توقيع اتفاق إعلان المبادئ في أوسلو عام 1993 وحتى الآن، وجغرافيا، تنحصر في ما يعرف بالضفة الغربية وقطاع غزة، كما أن الدراسة تمتد من المهمات الوظيفية الرئيسية إلى المهمات الفرعية والثانوية، وأيضا النشاطات التي يقوم بها الموظف نتيجة تسلمه مهام معينة. والدراسة لا تتقيد بدرجة وظيفية أو خبرة معينة.

الدراسات السابقة

يوجد دراسات سابقة تتحدث عن الفساد الإداري والمالي بشكل عام، ولكن لا يوجد دراسات بشكل كاف تتحدث عن استغلال النفوذ الوظيفي في فلسطين، إلا دراسة أعدها الباحث سامي جبارين بعنوان **حول استغلال النفوذ الوظيفي** من منطلق التشريعات الدولية والتشريعات والقوانين المحلية، وكيف أنها تلعب دورا في ترك هامش لدى صانع القرار لاستغلال نفوذه في عمل ما لمصلحته، أو مصلحة من يريده، مع ضمانة أن لا يكون للقانون قدرة على إثبات استغلاله، وهذه الدراسة هي جزء من إصدارات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والتي – أي الهيئة - تلعب دورا في نشر الوعي القانوني وتراقب التشريعات الفلسطينية[1].

وفي دراسة للدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة بعنوان **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري** تحدث الباحث عن التعريفات المختلفة للانحراف بالسلطة وذكر أن "الانحراف بالسلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بوساطة جهة إدارية، من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون"[2].

وفي دراسة أخرى للدكتور حسين حريم بعنوان **السلوك التنظيمي، سلوك الأفراد في المنظمات**، تحدث المؤلف عن أهمية السلوك الإنساني في المنظمات، وشرح عن التطور

---

[1] جبارين، سامي، **حول استغلال النفوذ الوظيفي**، من إصدارات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة تقارير قانونية (67)، رام الله، 2006.

[2] خليفة، عبد المنعم عبد العزيز، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2008.

التاريخي لمجال السلوك التنظيمي، والبعد الثقافي، ومحددات الشخصية واتجاهاتها، والالتزام والانتماء الوظيفي[1].

وقد أسهب الكثيرون حول موضوع الفساد بشكل عام، وخاصة المؤسسات التي أخذت على عاتقها الخوض في هذا المجال انطلاقا من الحرص على كشف السلبيات التي تؤذي المجتمع، لوضع حد لها وتصويبها، ومن هذه المؤسسات من شكل جسما موحدا أسموه الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية والمساءلة (أمان)، مثل: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، والملتقى الفكري العربي، والمؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، ومركز الميزان لحقوق الإنسان، والمجلس الفلسطيني للعلاقات الخارجية، ومركز التجارة الفلسطيني (بال تريد).

لقد ركزت هذه المؤسسة في أبحاثها وإصداراتها، من كتب وتقارير ودوريات، على مشكلة الفساد وإساءة استخدام السلطة في السلطة الفلسطينية، وسيتم الرجوع إلى هذه الإصدارات مثل كتاب **القضاء الفلسطيني والفساد**، من إعداد الأستاذ ناصر الريس وإشراف الدكتور عزمي الشعيبي، وكتاب **دليل البرلماني في محاربة الفساد**، وكتاب **تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية**، وكتاب **النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل الهيئات الأهلية**، وهناك مؤسسات أخرى دأبت على إبراز استغلال النفوذ الوظيفي ومساوئه من منطلقات الصراع على النفوذ، والحصول على صلاحيات ضمن الخلافات التنظيمية السائدة والوتيرة العالية من الاستقطاب السياسي، وسنعمد في هذه الدراسة إلى تحليل مضمون الكتابات والتصريحات بهذا الشأن للوصول إلى حقيقة حجم المشكلة.

---

[1] حسين حريم، **السلوك التنظيمي، سلوك الأفراد في المنظمات**، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص108

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

يحتوي هذا الفصل على تعاريف لمجموعة من المصطلحات والمفاهيم التي وردت في الدراسة وهي: 1 - استغلال. 2 - نفوذ. 3 - موظف، وموظف عام. 4 - فساد، وفساد وظيفي. 5 - تشريعات. 6 - تنمية، وتنمية سياسية.

1 - **استغلال**

كلمة استغلال من استغل، واستغل الضيعة تعني أخذ غلتها. واستغل فلانا، أي انتفع منه بغير حق؛ لجاهه أو نفوذه[1].

2 - **نفوذ**

كلمة النفوذ تعني السلطان والقوة[2]. واستغلال النفوذ هو أحد أشكال الفساد كما يعرفها سامي جبارين، حيث يقوم الموظف العام، باستغلال نفوذه المستمد من وظيفته للتأثير على غيره من الموظفين، للقيام بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل يحقق مصلحة لشخص آخر[3].

يعتبر استغلال النفوذ الوظيفي أحد المشكلات التي تواجه التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في أي دولة. والنفوذ كما يعرفه محمد زكي أبو عامر "هو أن يكون للشخص من مركزه الاجتماعي أو الوظيفي أو من صلاته وزن يجعل لتدخله ثقلا للضغط على العاملين في أجهزة الدولة أو على بعضهم لتنفيذ مشيئته"[4]. وعرفه صباح شعبان "ما يكون للشخص من سلطة وتأثير وقوة وإمكانية ووجاهة وتقدير، مجتمعة أو منفردة"[5]. ويعرف عبد الله أحمد هلالي

---

[1] **المعجم الوسيط**، إبراهيم أنيس وآخرون، دار الفكر، ط2، د.م، 1919، ص660.

[2] المصدر السابق، ص939.

[3] جبارين، سامي، **حول استغلال النفوذ الوظيفي**، سلسلة تقارير قانونية (67)، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2006، ص1.

[4] أبو عامر، محمد زكي، **قانون العقوبات الخاص**، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998، ص151.

[5] شعبان، صباح كرم، **جرائم استغلال النفوذ**، بغداد، مطبعة الشرطة، 1983، ص30.

استغلال النفوذ بأنه "السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال وظيفة صاحب النفوذ"[1]، وعرفه كرم شعبان صباح بأنه، "استخدام النفوذ، أي كـان مصدره لدى جهة عامة أو خاصة، للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غايـة معينـة لمصلحة الفاعل أو الغير"[2].

اختلفت الدول في نظرتها لاستغلال النفوذ الوظيفي، فاعتبرته بعضها نوعا من الرشـوة، والبعض الآخر اعتبره من الجرائم المستقلة عن الرشوة، وبعضها اعتبره جنحة، والبعض الآخر نظر إليه كجناية[3]. واستغلال النفوذ الوظيفي أصبح مشكلة تواجه كثيرا مـن الـدول وخاصـة النامية منها.

لقد أصدرت الأمم المتحدة اتفاقية لمكافحة الفساد تتحدث المادة (19) فيهـا عـن إسـاءة استغلال الوظائف، "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشـريعية وتـدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصـالحه هـو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين"[4]، ولم تغفـل الأمـم المتحـدة أسـباب استغلال النفوذ الوظيفي، حيث نصت المادة السابعة في البند الأول قسم "ج"، "تشجع على تقـديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطـرف المعنية"[5].

[1] هلالي عبد الله احمد، **شرح قانون العقوبات**، القاهرة، دار النهضة العربية، 1988، ص169

[2] صباح كرم شعبان، مرجع سابق،ص30.

[3] **حول استغلال النفوذ الوظيفي**، مرجع سابق، ص1

[4] اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مادة (19)، http://ar.jurispedia.org/index.php

[5] المصدر السابق، http://ar.jurispedia.org/index.php

3 - **موظّف، وموظّف عام**

الموظف هو اسم مشتق من الفعل وظّف، والوظيفة ما يقدر من عمل[1]. والعــام خــلاف الخاص، وتعني الشامل، والعامة من الناس، خلاف الخاصة، ويقال جاء القوم عامة، أي جميعا[2]. فالموظف العام هو الشخص المكلّف بقدر من العمل، يقدمها للناس جميعا في نطاق ســلطة مــن كلّفه بالعمل. ويحدد عبد القادر الشيخلي الوظيفة العامة، بالخدمة ضــمن مرافــق أو منظمــات الدولة، عسكرية ومدنية، يؤديها الموظف نظير راتب أو أجر يتقاضاه من الدولة[3]، لغرض القيام بمهام الوظيفة، وهي رزمة من واجبات الدولة[4]. وفي دراسة لعبد الرحمن أبو عرفــة، عــرف الموظف العام، أو الموقع العام، أنه لا يقتصر فقط على أولئك الذين يشغلون المناصب العامة في السلطة التنفيذية، بل يشمل كل منصب خارج نطاق الملكية الخاصة، وهذا يعني أن الموظف في المؤسسات الأهلية يعتبر موظفا عاما، طالما انه يقوم بعمل غير خاص[5].

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموظف العام هــو أي شــخص يشغــــل منصبــا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف – أي قامــت بــالتوقيع علــى الاتفاقية - سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غيــر مــدفوع الأجــر، بصـــــرف النظر عن أقدميّة ذلك الشخص؛ أو أي شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلــك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريــف الــوارد فــي القانون الداخلي للدولة الطرف وحســب ما هو مطبّق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلــك الدولة الطرف؛ أو أي شخص آخر معرّف بأنه "موظف عمومي" في القانون الــداخلي للدولــة الطرف[6].

---

[1] **المعجم الوسيط**، مصدر سابق، ص1042.

[2] المصدر السابق، ص629.

[3] الشيخلي، عبد القادر، **أخلاقيات الوظيفة العامة**، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، 2003، ص45

[4] المرجع السابق، ص73.

[5] أبو عرفة، عبد الرحمن، **الفساد في المجتمع الفلســطيني**، قراءات أولية، المجلة الالكترونية الملتقى الفكــري العربــي، http://www.multaqa.org/atemplate.php?id=68

[6] اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، http://untreaty.un.org/english/notpubl/corruption_a.doc

وتجدر الإشارة هنا، أن الباحث سيعتبر كل من هو موظف ويتقاضى أجرا مقابل قيامه بمهام محددة، ويعمل لدى جهات غير خاصة، هو الموظف العام المقصود بالدراسة، وسيتم التركيز على الموظف الأكثر نفوذاً، لان التغيير يكون أكثر فاعلية إن شمل المسئولين الكبار. وسيعتبر الباحث أن الفرق بين استغلال النفوذ الوظيفي وبين الفساد بشكل عام؛ هو أن الفساد يعود على المفسدين بالفائدة المادية، أما استغلال النفوذ الوظيفي، فهو الممارسات التي تصدر عن صاحب النفوذ بهدف تحقيق نفوذ اكبر، وبهدف التجبر والانتقام، أو بهدف ممارسة الفساد.

أما دراسة استغلال النفوذ الوظيفي لدى الموظف البسيط؛ فانه يعتمد على الصلاحيات الممنوحة له، والظروف المحيطة به، ويمكن دراسة استغلاله لنفوذه من منطلق سلوكه الإنساني، والضوابط القانونية التي تحدد حدوده وحقوقه وواجباته. ومثال على ذلك موظفو السلطات الثلاث، السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وموظفو المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات شبه الحكومية، كالبلديات، والجامعات، وموظفو وسائل الإعلام، والاتحادات، والنقابات، والجمعيات غير الربحية.

4 - الفساد، والفساد الوظيفي

الفساد كلمة تعني التلف والعطب والاضطراب والخلل[1]. قال تعال: ظهر الفساد بالبر والبحر بما كسبت أيدي الناس[2]، وقال عز وجل أيضا: ويسعون في الأرض فسادا[3]. والفساد الوظيفي، هو تلف العمل واضطرابه وإصابته بالضرر. وهو المتاجرة بالوظيفة وامتيازاتها، واستغلال النفوذ خلافا للنظام الموجود من أجلها[4].

---

[1] **المعجم الوسيط**، مصدر سبق ذكره، ص688.

[2] القرآن الكريم، سورة الروم، الآية 41.

[3] القرآن الكريم، سورة المائدة، الآية 35.

[4] الشيخلي، عبد القادر، **أخلاقيات الوظيفة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص73.

والفساد يعني، اخذ المال ظلما، أو التلف والعطــب، أو الجــدب والقحــط[1]، أو القتــل واغتصاب المال، أو العصيان لطاعة الله[2]. وفي اللغة الانكليزية كلمة "corruption"، مشتقة من الفعل اللاتيني "rumpere"، والذي يأتي بمعنى الكسر؛ أي أن هنالك ما تــم كســره، كالســلوك الاجتماعي، أو الأخلاقي، أو قاعدة معينة، ومن هنا يأتي التعريف بمعنى الخروج عن الأخــلاق والقانون[3].

ويشير تعريف البنك الدولي للفساد بأنه "استعمال الوظيفة العامة للمنفعــة الشخصــية"، ويحدث هذا الكسب الخاص أو المنفعة الخاصة عندما يأخذ الموظف الرشوة، أو سرقة الأمــوال بشكل مباشر، أو تعيين الأقارب دون وجه حق[4].

ويأخذ الفساد أحجاماً مختلفة، فيمكن أن يكون كبيرا، فيشمل الصفقات الرسمية، ويكــون أطرافه مجموعة من الأفراد، ويمكن أن يكون صغيرا، يقوم به فرد واحــد، ويمكــن أن يكــون بسيطا إلى درجة لا يمكن ظهوره، كالذي يطال النوايا السيئة بالعمل، والتباطؤ عن أداء الخدمة، أو التضليل بهدف التهرب من بذل الجهد، وقد يأخذ أشكالاً متنوعة، مثل الفساد الإداري، الفساد السياسي، والفساد المالي، كما يطال عدة جهات، مثل السلطات الثلاث، التنفيذيــة، التشــريعية، والقضائية، وقد يتفشى في جميع مرافق الحياة، مثل التعليمية، الخدماتية، والإعلامية، ويكون أشد وطأة عندما يتفشى في الثقافة والقيم، فيصبح الفساد جزءاً من نسق الحياة.

يظهر الفساد عندما يرغب الإنسان في الوصول إلى موقع ما، وهو يعلم أنه لــيس لــه الحق فيه، فيلجأ إلى أساليب لا تخضع للنظام ليحقق ما يريد، فــيمكن أن يســعى إلــى تشــويه الآخرين بغرض إقصائهم، لعلمه أنهم أحق منه، ويضطر إلى المجاملة أو الرشوة لتحقيق مآربه،

---

[1] الشيخ داوود، عماد، **الشفافية ومراقبة الفساد،** في إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربيــة، الحمراء، بيروت، لبنان: مركز الدراسات العربية، ص136، عن(لاروس خليل الجر: المعجم العربي الحديث(باريس:مكتبة لاروس، 1973))، ص907.

[2] المرجع السابق، عن الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير، **تفسير ابن كثير**(بيروت: دار المفيد، 1978)،ج3، ص436.

[3] فريد، مي، **الفساد: رؤية نظرية، في: السياسة الدولية**، العدد 143، يناير 2001، ص224.

[4] الشيخ داوود، عماد، مرجع سبق ذكره، ص112.

ويمكن أيضا أن يسعى إلى تحقيق مكاسب مادية يعتقد أن له الحق فيها، بعكس ما يمليـــه عليـــه النظام. ومن أهم دوافع الفاسد هي غياب الرقابة الذاتية للفرد، وعدم وضـــوح القـــيم والمعـــايير الأخلاقية، وغياب النظم والقوانين التي يتضح فيها مبدأ الثواب والعقاب، وغياب الثقـــة بالـــذات والمجتمع. ويمكن أن يتراكم الفساد كمياً، أو زمنياً، وأفقياً ليصبح ظاهرة عامة، أو عمودياً ليصل رأس الهرم في المجتمع، ويطال مفاهيمه.

والفساد في اللغة أو الاصطلاح هو ذاته، فقد عرّف صندوق النقد الدولي الفســـاد أنـــه، استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في استغلال الوظيفة أو الابتزاز أو أهدار المال العام أو التلاعب فيه، بشكل مباشر أو غير مباشر.

والفساد كما اعتبره عبد الرحمن أبو عرفة في بحث بعنـــوان "**الفســـاد فـــي المجتمـــع الفلسطيني**" هو، "ظاهرة خطيرة تكمن في سوء استخدام الموقع العام لتحقيق مصالح شخصية"[1].

والفساد بكل أشكاله، واستغلال النفوذ الوظيفي بكل دوافعه المختلفة، وأساليبه، هو جزء من السلوك الإنساني السلبي، والذي رافق مسيرة الإنسان عبر التاريخ، فالطمع والأنانية، ولـــدت منذ أن خلق الله أول البشر، واستغلال القوة بهدف الاستحواذ جعل هابيل يقتل قابيلاً ليقصيه عن طريق رغباته.

إن اتساع هذه الظاهرة يؤدي إلى صعوبة السيطرة عليها، ويؤدي إلـــى اتســـاع رقعـــة تأثيرها على مصداقية الدولة، وارتفاع مستوى الفاقد من الجهد والوقت والمال. والفساد تقليـــديا كان ينظر إليه على أنه انحراف عن القيم الدينية والأخلاقية، ثم أضيف إليه الانحراف المهنـــي والوظيفي.

---

[1] أبو عرفة، عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، http://www.multaqa.org/atemplate.php?id=68

5 - **تشريعات**

"التشريع: هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة بـذلك في الدولة"[1]. و"التشريع هو سن القوانين، والشرع ما شرعه الله تعالى. ويقال الناس في هذا شرع واحد: سواء"[2].

وتمثل التشريعات عادة المرجع القانوني في الدولة، ويمثل الدستور قمة النظام القانوني لأنه أسمى من كافة القوانين الأخرى. "ارتبط وجود الدستور بوجود المجتمع السياسي منذ القدم، فكان للمدينة وللقبيلة وللأسرة دستور يحكمها ويبين الأسس التي تقوم عليها"[3]، ولبناء علاقات سياسية واجتماعية واضحة في المجتمع؛ يجب أن تكون التشريعات واضحة وتعبر عن فحوى "العقد الاجتماعي" الذي ينظم العلاقات بين مواطني الدولة ومؤسساتها وسلطاتها العامة، والموظفين العموميين في الدولة، وهي المرجع القانوني في الدولة، وهي الضمانة لخضوع الجميع لسيادة القانون، وبذلك تحدد التشريعات صورة نظام الحكم وكيفية إدارة الدولة، وتحدد اختصاصات السلطات العامة وأجهزة الدولة وعلاقاتها بعضها ببعض، وعلاقاتها بالمواطنين.

التشريعات والدستور والقانون جميعها عبارة عن بنود وضعها المشرع بهدف تسهيل الحياة على المواطن وضمان استمرارها بأفضل ما يمكن. ولكن، طالما هي لممارسة الحياة اليومية بنظام يكفل للجميع المحافظة على الحقوق والالتزام بالواجبات تجاه الدولة؛ إذاً لا بد من سعي الفرد، سواء كان موظفاً عمومياً، أو مواطناً عادياً، إلى الاستفادة ما أمكن، من التشريعات والأنظمة والقوانين والأعراف، ومحاولة تفسيرها بالطريقة الأفضل لاستغلالها للمصلحة الذاتية الخاصة. وتتنوع مصادر القانون وتتمثل في التشريع والفقه الإسلامي والعرف وقواعد العدالة[4]، "وتختلف أهمية كل مصدر من هذه المصادر من بلد لآخر ومن عصر لآخر نتيجة لتأثير

---

[1] جوريسبيديا، موسوعة القانون المشارك الجامعية، http://ar.jurispedia.org/index.php

[2] **المعجم الوسيط**، مصدر سبق ذكره ص479.

[3] الزعبي، خالد. **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1996، ص15.

[4] الفار، عبد القادر، **المدخل لدراسة العلوم القانونية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص63.

العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع. وعلى سبيل المثال إذا كان دور الـــدين ضعيفاً في المجتمعات الغربية فإنه يحتل دوراً هاماً في البلاد الإسلامية"[1].

"ليست السلطة التشريعية هي الوحيدة التي تستطيع وضـــع القواعـــد العامـــة للأفـــراد والجماعات، فقد تضع السلطة التنفيذية بعضها ويسمى لائحة، وعليه فالقانون من صنع الســـلطة التشريعية وحدها، في حين تعتبر اللائحة من صنع السلطة التنفيذية"[2].

6 - التنمية، والتنمية السياسية

التنمية من نما نماء ونموا، بمعنى زاد وكثر، أي زاد ماديا وتراكم، ونما الشيء أيضـــا، بمعنى ازداد رفعة وأُعلي شأنه[3].

المفهوم الانكليزي (Development) بمعنـــى نمـــو "The development of seed into plant, the development of his shop into a big business"[4] والـــذي يعنـــي التطور والتقدم. لقد برز مفهوم التنمية (Development) بصورة واسعة منذ الحرب العالميـــة الثانية، حيث أطلق المفهوم على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة، وتطور مفهـــوم التنمية ليرتبط بالعديد من الحقول المعرفية مثـــل التنميـــة الثقافيـــة، والاجتماعيـــة، والبشـــرية، والسياسية[5].

إن مصطلح التنمية يشير إلى عمليات التغيير الإيجابي في المجتمع، وهذا يتأتى ضـــمن خطط وبرامج مدروسة للوصول إلى أهداف مرجوة[6]، وعملية التنمية تحدث بتكاتف جهود قطاع

---

[1] بسيوني، عبد الله عبد الغني، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، "بلا مكان ودار نشر"، 1997، ص 396.

[2] الوحيدي، فتحي، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، مطابع البقداد بقطاع غزة،2004 ط4

[3] **المعجم الوسيط**، مصدر سابق، ص956.

[4] Longman dictionary of contemporary English, Longman group limited, Pitman Press Bath, Great Britin,1978, p300

[5] نصر عارف، **مفهوم التنمية**، http://www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/mafaheem-2.asp

[6] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان – **الحق في التنمية** – سلسلة الدراسات 26، الطبعة الأولى، 2001.

المجتمع، وخاصة الهيئات الرسمية منها، السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، التربويـــة، والصحية، إضافة إلى القطاعات غير الحكومية، والمجتمع بشكل عام.

التنمية بحاجة إلى عدالة في التوزيع لتصبح تنمية صحيحة؛ فهي بحاجة للوصول إلـــى الفئات الأقل حظا في المجتمع كالطبقات الفقيرة والتي تضم النسبة العالية من قطـــاع الموظـــف العام. ومفهوم التنمية الحديث يتضمن الجانبين المادي، مثل الجانب الاقتصادي، وغير المـــادي، مثل الجانب الاجتماعي.

لا بد لبرامج التنمية أن تحسن الظروف الاقتصادية للأفراد مـــن أجـــل رفـــع مســـتوى معيشتهم، في الوقت ذاته، الذي تقوم به بتحسين أحوالهم الاجتماعية وتنمية قـــدراتهم البشـــرية، الأمر الذي يرفع من مستوى وعيهم وإيمانهم ليصبحوا قادرين على المساهمة في عملية تنميـــة المجتمع الشاملة[1].

وحسب إعلان الحق في التنمية، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عـــام 1986، المادة رقم (1) تعتبر التنمية حق من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف، ويعتبـــر الحـــق فـــي التنمية من الحقوق الأساسية للإنسان ضمن ما يعرف بالجيل الثالث مـــن حقـــوق الإنســـان، أي الحقوق التي ظهرت في العصر الحديث، حيث سبقها الجيل الثاني وهو جيل الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، والتي ظهرت بعد الحقوق السياسية والمدنية والتي تعرف بالجيل الأول.

وقد بدأت تظهر للتنمية مصطلحات جديدة مثل التنمية البشرية أو الإنســـانية، والتنميـــة السياسية، وأصبحت بذلك تنمية محورها الإنسان؛ أي أن الإنسان غايتها ووسيلتها، وهي لجميـــع الناس وليس لفئة معينة. وقد ربط إعلان الحق في التنمية بين التنمية والحـــق فـــي المشـــاركة الشعبية، والتوزيع العادل لمنافع التنمية. وترتبط التنمية مـــع الديمقراطيـــة وحقـــوق الإنســـان؛ فالديمقراطية توفر المشاركة وتهتم بمن يحكم، وحقوق الإنسان تهتم أكثر بكيفيـــة الحكـــم، أمـــا التنمية فتهتم بالاثنين معا. ولذلك، ولكي يكون هنالك تنمية في مجتمـــع مـــا، يجـــب أن يعمـــل

---

[1] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق.

الإنسان، وخاصة الموظف العام في ذلك المجتمع، بإخلاص وبإيمان بواجبه، وبشفافية، وبشعور عال بالانتماء، وأن لا يستغل وظيفته لأغراض ذاتية[1].

مفهوم التنمية السياسية

هناك اختلاف بين الباحثين حول مفهوم التنمية السياسية. من المفكرين من يعتقد أن التنمية السياسية تعني: تحقيق الديمقراطية بمفهومها الغربي، ومنهم المفكرين الغربيين أمثال (هانتنغتون، وفوكوياما)، وتبعهم بعض الباحثين العرب في هذا المفهوم حيث اعتبروا التنمية السياسية مرادفة للديمقراطية الغربية[2].

آخرون اعتبروا أن التوازن بين الديني والمدني هو من صميم التنمية السياسية، وأن الدولة القوية هي التي تستوعب الاختلاف في وجهات النظر، حيث أن الله سبحانه وتعالى خلق الناس مختلفين، ومحاولة توحيد الناس حول وجهة نظر واحدة من خلال أوامر رسمية صادرة من جهات عليا، إنما هي محاولة للسير بعكس الوجهة التي يتحرك بها الكون والخلق[3].

ويعتبر وهبان أن التنمية السياسية هي برنامج عمل لخلق ثقافة سياسية موحدة للمجتمع، وللتخلص من التخلف السياسي الذي يقف في طريق الحداثة السياسية. ويتميز التخلف بالأزمات التالية[4]:

أولا - أزمة الهوية: وهي غياب الشعور بالمواطنة والانتماء، وتعدد الولاءات السياسية داخل المجتمع الواحد.

---

[1] محمد فائق، التنمية وحقوق الإنسان، مؤتمر الإصلاح الرابع (مكتبة الإسكندرية 1 مارس 2007)، http://topics.developmentgateway.org/arab/rc/filedownload.do?itemId=1092945

[2] وهبان، احمد، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص8.

[3] خاتمي، محمد، **التنمية السياسية والتنمية الاقتصادية والأمن**، ترجمة سرمد الطائي، دار الفكر، دمشق، 2002، ص - ص(11 -17)

[4] وهبان، احمد، مرجع سابق، ص19

ثانيا - أزمة الشرعية: وهي أن تفتقر السلطة إلى القبول العام من المواطنين، وأن ترتكــز فــي سيطرتها على قوة الإكراه.

ثالثا - أزمة المشاركة: وهي عدم قدرة الجماهير على المشاركة في صنع القرار، وغياب حريــة الرأي والإعلام الحر.

رابعا - أزمة التغلغل: وهي عدم مقدرة الحكومة على السيطرة على كافة أرجاء الإقليم، وخضوع بعض جوانبه لسيطرة الجماعات الطائفية والعرقية والدينية.

خامسا - أزمة التوزيع: وهي عدم مقدرة الحكومة على توزيع الموارد على جميع أبنـــاء الإقلــيم وفئاته، سواء الموارد المادية أو الخدمات كالتعليم والصحة وغيرها.

سادسا - أزمة تنظيم السلطة: وهي عدم خضوع تداولها لنظام قانوني دســتوري يلــزم الحــاكم والمحكوم، حيث يكون الحاكم عبارة عن عامل على مصالح الدولة وليس مالكاً لها.

سابعا - أزمة الاستقرار: يجب أن تنظم المؤسسات السياسية تنظيما قانونيا، وأن يكون لدى الدولة وضوح ايدولوجي، تحدد فيه منطلقات النظام السياسي، إذا أرادت أن تحقق الاستقرار السياسي، ويجب فصل السلطات الثلاث في الدولة، ويجب فصل المؤسسة الأمنية لتقوم بمهامها الأمنية من الحماية والحفاظ على أمن واستقرار الدولة، وليس اتخاذ القرارات السياسية، ويعتبر الاســتقرار السياسي مطلباً أساسياً لنجاح جهود التنمية في أي بلد.

فالتنمية السياسية هي عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية في إيجاد نظم تعددية على شاكلة النظم الأوروبية؛ حيث تحقق النمو الاقتصادي والمشاركة الانتخابية والمنافسة السياسية، وترسخ الانتماء والولاء للدولة[1].

---

[1] نصر عارف، **مفهوم التنمية**، مصدر ســابق، -http://www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/mafaheem
2.asp

استغلال النفوذ عبر التاريخ

الفساد واستغلال النفوذ عمرهما من عمر التاريخ، وحتى قبل الخليقة، فقد سأل اللهَ سبحانه وتعالى الملائكةُ عندما أخبرهم أنه جاعل بالأرض خليفة، فقالوا: أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء[1]. فقال سبحانه: "إني أعلم ما لا تعلمون". ففي هذا الجواب الرباني لا يوجد تأكيد أو نفي لإمكانية وجود الفساد، إنما هو إقرار بأن الفساد سيكون مرافقا للبشرية، والله أعلم من الملائكة بمجرياته ونتائجه، وليس الفساد وحده، بل سيرافقه الصلاح، وهذان المتضادان سيبقيان إلى أن يرث الله الأرض، فقد قال الله تعالى:"ولقد كتبنا في الزبور من بعد الذكر أن الأرض يرثها عبادي الصالحون"[2]. وقال تعال أيضا: **"**إن فرعون علا في الأرض وجعل أهلها شيعا يستضعف طائفة منهم يذَبِّحُ أبنائهم ويستحي نساءهم إنه كان من المفسدين**"[3].** فعندما يشعر الإنسان أنه قادر، ويدعمه في ذلك من حوله، سواء كانوا أناساً مستسلمين لنفوذه، أو مستفيدين، أو كانت أنظمة وقوانين طائعة لأمره، أو يطوعها متى شاء وكيفما شاء؛ فهذا يعزز من استغلاله وغلوه، فقد قال تعالى:"وثمود الذين جابوا الصخر بالواد، وفرعون ذي الأوتاد، الذين طغوا في البلاد، فأكثروا فيها الفساد**"[4].**

لقد سعى كل صاحب نفوذ عبر التاريخ إلى استغلال نفوذه كي يوسع نطاقها، فمنهم من اقنع من حوله أن الروح تتدخل في وضع القوانين من خلال الإيحاء إليه، ومنهم من أشاع أن الآلهة تحكم من خلاله، وبالتالي يجب على الجميع الامتثال إلى قوانينه المستمدة من الآلهة[5]، مثل أرنمو ملك سومر وهو صاحب أقدم شريعة عرفتها البشرية، وأبرزت الطابع الإلهي في التشريعات، وقد أقام الملوك البطالمة سلطتهم على أساس الحق الإلهي المطلق، وذلك باعتبار أنفسهم أبناء للإله (رع)[6].

---

[1] **القرآن الكريم**، صورة البقرة، آية 30.

[2] **القرآن الكريم**، سورة الأنبياء، أية 105.

[3] **القرآن الكريم**، سورة القصص، آية 4.

[4] **القرآن كريم**، سورة الفجر، الآيات من 9 إلى 12.

[5] الفضل، منذر، **تاريخ القانون**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،1998، ط2،ص29

[6] المرجع السابق، ص103

قديما كان يظهر في القوانين مدى استغلال النفوذ، ففي مدونة مانو الهندي عام 2000 قبل الميلاد، أجاز تعدد الزوجات للطبقة الأولى فقط من الشعب، وفي العصر الروماني كان رجال الدين يحتكرون العلم بالقانون، ويفسرون العرف لصالحهم مستغلين بذلك جهل الناس، وفي الملكية البريتورية في العهد الروماني، أجاز البريتور أو القاضي نقل الأموال النفيسة دونما حاجة إلى إجراءات شكلية اعتمادا على حسن النية[1]. وحسن النية لا تكون إلا بصاحب الشأن والنفوذ، وما على الناس العامة إلا أن يسّلموا أمرهم لمن بيده النفوذ والقوة، لأنه يمسك بزمام الأمور كلها بيده.

إذا كان صاحب النفوذ من القيادة الوسطى، ومن أصحاب المهمات والمسؤوليات المحدودة والمحدّدة؛ فيمكن أن يستغل نفوذه بحيث لا يعتدي على نفوذ من هم أعلى منه، وأن لا يكون استغلاله لنفوذه يؤدي إلى فضح أمره عند المسئولين عنه؛ لان استغلال النفوذ في هذه الحالة يعتبر جريمتان، الأولى هي استغلال النفوذ للمصلحة الخاصة، والثانية هي الاعتداء على نفوذ من هم في المنصب الأعلى، فقد كان حمورابي يُحضر طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسه، وهذا دليل على تفشي استغلال النفوذ في ذلك التاريخ[2]، وعلى غضب المسئول الأعلى عندما يحاول من هو اقل منه رتبة أن يستغل موقعه ويتصرف كما يحلو له.

كذلك يروى عن أبي حُميد انه قال: استعمل النبي رجلاً من بني الأسد، يقال له ابن اللتيبة على الصدقة فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام رسول الله على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال: ما بال عامل أبعثه فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم منها شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمل على عنقه بعير له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تبعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه ثم قال: اللهم هل بلغت، مرتين[3]. يتضح من الحديث مدى غضب

---

[1] الفضل، منذر، مرجع ابق، ص147

[2] المرجع السابق، ص76

[3] صفحة مجلة رئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء، http://www.alifta.net/Fatawa/FatawaChapters.aspx?View=Page&PageID=2106&PageNo=1&BookID=2&TableName=Abhas&ID=259&PrevTocID=258

الرسول الكريم، وعدم تهاونه في مسألة قد يصل التأويل فيها إلى مـــدى لا يمكـــن حصـــره أو ضبطه، وربما تتوزع عائدات الأمة وخيراتها بطريقة قد تفشي الفاحشة والفساد واستغلال النفوذ.

على مدار التاريخ، اتصفت أساليب الحكم بالفردية وبتمركز القرار بيد رجل واحد حتى يحوّل نفسه إلى دكتاتور، "ويروى أن ملك فرنسا لويس الخامس عشر وقف في الثالث مـــن آذار 1716 ميلادي أمام برلمان باريس قائلا: "في شخصي وحده تجتمع السلطة، ولي وحدي تعـــود السلطة التشريعية دون منازع أو حسيب. النظام العام بمجمله، يستمد وجوده من وجودي، وأنـــا حاميه الأول"[1].

إن أول ما يقوم به صاحب النفوذ هو استعمال نفوذه كي يعزز منها، ويضع الترتيبـــات المتعلقة بمهمته كي يتمكن من الحفاظ على صلاحياته ويوسعها، وبهذا تنسجم كل مراكز القـــوى الأقل مستوى مع تطلعات المتنفذ في المستوى الأعلى، فالحاكم يجيّر الأنظمة والقوانين ويعـــدلها بما يضمن له الإبقاء على نفوذه وتعزيزها، وأحيانا يصبح مستبدا يمسك بجميع الخيوط في يـــده، ويعاونه على ذلك من حوله، والذين هم بدورهم يمارسون الاستبداد على من هـــم اقـــل درجـــة وهكذا، ففي العصور القديمة كان الناس يعتقدون أن للحاكم صفات إلهية، كأن يكون ابن الإلـــه، ويحكم بتفويض من الله.

إن ظهور نخبة مستبدة في إقليم ما يؤدي إلى ظهور مستبدين آخرين في أقـــاليم أخـــرى نتيجة لتأثير العلاقات بين الإقليمين، وهذه العدوى سهلة التنقل كما أن التمـــرد علـــى الاســـتبداد ينتشر بالعدوى من بلد إلى آخر، ولذلك كانت الثورات ضد الحكام تظهر في حقبة معينة وتنتشر ثم تخبو إلى زمن آخر وهكذا، وهذا يظهر عبر التاريخ وحتى وقتنا الحاضر، فقد انتشرت الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر بعد أن بدأت في انكلترا وامتدت إلى غرب أوروبا وبعدها إلى كل أنحاء العالم، والثورة البلشفية أيضا انتشرت سريعا في دول العالم، فغيرت أنظمة كثير مـــن الدول وأثرت في الدول الأخرى.

---

[1] يوسف، أمير فرج، **مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلـــي والاقليمـــي والعربـــي والدولي**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية،2010، ص235

إن انتصار الثورة التونسية، والإطاحة برئيسها زين الدين العابدين بن علي، بعد تفــرده بالسلطة لزمن طويل كان له الأثر القوي على إرادة الشعوب وشعورهم بإمكانية التغيير، فانتقلت الثورة إلى مصر حتى سقط نظام الرئيس المصري حسني مبارك، ومباشرة انتقلت الثورة إلـــى اليمن والبحرين وليبيا، وسوريا، وتأثرت باقي دول المنطقة، فبعضها احدث تغييــرات اســتباقية ليمنع وقوع احتجاجات، والبعض الآخر وعد بتغييرات، وبعضهم تجهز لقمع أي تحركات تطالب بالتغيير، وفي كل التجارب التي مرت بها الدول العربية في الفترة الأخيــرة مــن احتجاجــات وتغيير تدل على أن كل الزعماء التقوا على رغبة واحدة، وهي حب البقاء في الســلطة، وعــدم التفريط بالنفوذ، رغم أن بعضهم حكم لأكثر من أربعة عقود، واغلبهم تجاوز العشــرين عامــا بالسلطة، ومنهم من تجاوز عمره التسعين، ومنهم من هو مريض؛ إلا أن جميعهم يحب السلطة، وجميعهم وضع الترتيبات القانونية اللازمة لتثبيت وضعه القانوني للاستمرار بالحكم، وأقــدموا على تغيير دستور بلادهم ليكون مساند لهم، وأحاطوا نفسهم بمسئولين يوالونهم.

أحيانا تسمح القوانين بإجراء تعديلات وتغييرات لأصحاب المناصب العليا فيما إذا تغير النظام الحاكم بانتخابات، كما هو الحال في الانتخابات الرئاسية الأمريكية؛ فمن حق الــرئيس أن يجري تعديلات إدارية قد تطال عدد كبير من كبار الموظفين غير تغيير الوزراء، وقــد يصــل العدد أحيانا إلى خمسة ألاف موظف جديد، وهذا الإجراء قانوني لتسهيل عمل النظام الفائز فــي الانتخابات، ويبقى الأصل هو تداول السلطة والتغيير بوساطة الانتخابات، أما في الوطن العربي فيكون التغيير على أساس الأكثر ولاء لشخص الرئيس أو الملك.

وتتعدد أشكال استغلال النفوذ وتختلف عبر التاريخ، وتختلف مناصب المستغلين لنفوذهم، فمنهم من يكون في أعلى السلم الوظيفي ويملك نفوذا واسعا، فقد تبني الرئيس الأمريكي الأسبق ريتشارد نيكسون لما يسمى بــ"خطة هيوستون"، والتي سمحت بالمراقبة السياسية مــن خــلال اقتحام الأماكن، والتنصت الإلكتروني، واستخدام قوات عسكرية في التجسس على المدنيين. ولقد استخدم نيكسون هذه الأساليب ضد خصومه السياسيين، والصحافيين، والمــوظفين الحكــوميين

الذين حامت الشكوك حول مدى إخلاصهم للرئيس، والهدف الرئيس هو تعزيز النفوذ والقوة للرئيس الأمريكي[1].

أما الرئيس جورج بوش الابن؛ وبحكم النفوذ الأمريكي، طَوّع كل الأنظمة والقوانين الدولية للتكيف مع متطلبات الحرب على الإرهاب حسب وجهة نظره، فصار بحكم موقعه يحدد من هو الإرهابي سواء كان فرد أو جماعة أو دولة مستقلة أو حركة تحررية أو ديانة.

والرئيس الفلسطيني محمود عباس اصدر قراراً بإعادة تبعية وكالة الأنباء الفلسطينية (وفا) لرئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والهيئة العامة للاستعلامات لرئيس السلطة الفلسطينية بدل وزير الإعلام، وذلك بقرار رقم(29) لعام 2006، والذي صدر بتاريخ 2006/2/12 أي بعد الانتخابات التي فازت بها (حماس) بأسبوعين تقريبا، وجاء هذا القرار ملغيا قرار رقم (21) لعام 2005 والذي كان يقضي بتبعية وكالة الأنباء (وفا) والهيئة العامة للاستعلامات لوزير الأعلام، وبهذا يزداد نفوذ الرئيس الفلسطيني.

ومن المستغلين لنفوذهم الموظف البسيط الذي لا يتعدى نفوذه ترتيب الأدوار في الدخول على الأعلى منصب منه، أو كان ساقياً يحدد الكمية والنوعية التي يعطيها، أو كان شرطيا يعطي الأمر بالمرور، أو كان متلقي طلبات الخدمة، وهنا يستطيع أن يحابي في تحديد الأولويات أو ترتيب الدور، أو كان جابياً فيستطيع أن يقدم أو يؤخر الناس حسب أهوائه، وهنالك أمثلة كثيرة متشابهة.

دوافع استغلال النفوذ

الإنسان بطبعه يميل إلى تعزيز نفوذه وتقوية سلطته، وتوسيع صلاحياته، ولو على حساب وقته وراحته، لاعتقاده أن السلطة هي مصدر للقوة والجاه والمال، قال تعالى:"إنا عرضنا الأمانة على السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان انه كان

[1] مقال بعنوان بوش يمارس القمع، Aryeh neier، http://www.project-syndicate.org/contributor/68

ظلوما جهولا"[1]. فجهل الإنسان لأعباء حمل الأمانة يجعل البسطاء يسعون لحملها، ويجعل المتنفذون يعانون منها، وهذا يؤدي بالإنسان إلى ظلم نفسه وظلم غيره، لأن حمل الأمانة يتطلب صفة أقوى من صفات الإنسان العادي، وهذا يعني أن انحراف الإنسان نحو الظلم هو شيء طبيعي ويتماشى مع الطبيعة الإنسانية، فالله وحده العادل.

كثيرة هي المحددات التي تحدد السلوك الإنساني خلال حياته، فرداً كان أم جماعة، فقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "كل مولود يولد على الفطرة، فأبواه يهودانه، أو ينصرانه، أو يمجسانه"[2]، فالبيئة المحيطة والعادات والتقاليد والثقافة السائدة في المجتمع تلعب دورا مهما في سلوك الإنسان، فتغير في قيمه وأخلاقه وطريقة تفكيره، فإما أن تحرفه نحو الرذيلة والفساد واستغلال النفوذ، وإما أن توجهه نحو الفضيلة، ولهذا حرص الإسلام على عدم إظهار الرذيلة أو إشهارها في المجتمع حتى لا يتأثر بها الفرد، فالفرد يتأثر بصاحبه أولا، ثم جماعته، ثم مجتمعه، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق، إن نسي ذكره، وإن ذكر أعانه، وإذا أراد به غير ذلك، جعل له وزير سوء، إن نسي لم يذكره، وإن ذكر لم يعنه"[3]، فللوزير الإمكانية أن يستغل منصبه وموقعه لكي يمتنع عن أداء مهمة يكون في مضمونها مصلحة شخصية للوزير أو احد أتباعه، فالصلاحيات تغري صاحبها عندما تمارس بدون ترك اثر يؤدي إلى المراجعة والمحاسبة.

عن أبي سعيد الخدري وأبي هريرة رضي الله عنهما أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "ما بعث الله من نبي، ولا استخلف من خليفة، إلا كانت له بطانتان: بطانة تأمره بالمعروف وتحضه عليه، وبطانة تأمره بالشر وتحضه عليه، والمعصوم من عصم الله". فالبطانة المحيطة بالخليفة تلعب دورا مهما في فعل الخير والشر من خلال تقديم النصح، فإما أن تجمّل الشر أو

---

[1] **القران الكريم**، سورة الأحزاب، آية 72

[2] المجلة الالكترونية موسوعة الحديث، http://www.islamweb.net/hadith/display_hbook.php?hflag=1&bk_no=1554&pid=347529

[3] المجلة الالكترونية موسوعة الحديث، مرجع سابق.

تقبّح الخير إذا أرادت أن تضلّل الخليفة، وهذا يدفعه إلى فعل الشر بدون قصد، فدوافعه سليمة ولكن أفعاله غير ذلك.

من الدوافع المهمة لاستغلال النفوذ هو الشعور الجمعي بين الناس، سواء كانوا متنفذين أو غير متنفذين، فأفعال أولي الأمر تنبع من أفعال الرعية، فقد قال عمر بن الخطاب عندما أتي له بتاج كسرى وسواريه: إن الذي أدى هذا لأمين. والسبب أن تاج كسرى شيء باهظ الثمن لكثرة الجواهر المرصعة فيه، فقال له رجل: يا أمير المؤمنين أنت أمين الله يؤدون إليك ما أديت إلى الله تعالى فإذا رتعت رتعوا[1]. فالعامة من الناس تؤثر في أولي الأمر، والعكس صحيح، فأولي الأمر يتأثرون في سلوك الناس، يقول الدكتور غستاف لوبون في كتابه الآراء والمعتقدات: "تعتقد الجموع أنها قادرة على فعل كل شيء، وقد زاد عدد مصانيعها وأصبح الوزراء والمشرعون عبيدا لها"[2]، وكَثُرت الأمثال التي تعزز صفة التأثير بين الموظفين ومن حولهم، فقد قيل: إذا صلحت العين صلحت سواقيها[3].

لقد قال الأصمعي: صنفان إذا صلحا صلح الناس، الأمراء والفقهاء. فالناس يتأثرون بالأمراء والفقهاء لكونهم قدوتهم، فإذا كان الأمير متسلطا مستبدا، جعل الناس كل في موقعه يمارس التسلط والاستبداد على من هو دونه. اطلع مروان بن الحكم على ضيعة له بالغوطة فأنكر شيئاً فقال لوكيله: ويحك! إني لأظنك تخونني. قال: أفتظن ذلك ولا تستيقنه قال: وتفعلها، قال: نعم والله إني لأخونك وإنك لتخون أمير المؤمنين وإن أمير المؤمنين ليخون الله فلعن الله شر الثلاثة[4]، فالجرأة التي جعلت الوكيل يجاهر بخيانة مروان بن الحكم، تنبع من ظنه أن الخيانة سائدة بين من هم أعلى منه درجات، وهذا دفعه إلى الخيانة وعدم الشعور بالحرج في ممارستها، فالموظف البسيط إذا ظن أن استغلال النفوذ أو الفساد بإشكاله سائد بين من هم أعلى منه؛ يندفع إلى ممارسة استغلال النفوذ بدون حرج، فأي موظف إذا أريد له الانحراف بوظيفته، يكون سهلا

---

[1] العقد الفريد، الجزء الأول، الصفحة الالكترونية، http://ar.wikisource.org/wiki

[2] لوبون، غستاف، **الآراء والمعتقدات**، المطبعة العصرية، مصر، 1946، ط2، ص10

[3] منتدى إسلام نت الإسلامي، http://islammnet.co.cc/vb/archive/index.php/t-4213.html

[4] يوسف، أمير فرج، مرجع سابق، ص244

ذلك إذا أُفهم أن من هم أعلى منه مرتبة منحرفون في أداء وظائفهم، إضافة إلى مرونة القوانين وسهولة تأويلها وتطويعها.

يحكى أن أعرابي وجد رجل ضائعا يتأوه في الصحراء، فأطعمه حتى قوي، فما كان منه إلا أن غافل الأعرابي وهرب بحصانه، فصاح به الأعرابي قائلا: أوصيك أن لا تروي حكايتـك معي لأحد حتى لا تموت النخوة في صدور الناس[1]، فالأعرابي نسي ما سيلقاه من تعب ومشـقة قد تودي بحياته بسبب تركه في الصحراء بلا دابة تحمله، ولا زاد، ورغم ذلك فكر كم سـتؤثر قصته على النخوة في نفوس الناس، فموت النخوة يؤدي إلى عمل الرذائل والانحراف في كـل الميادين.

إن تفشي أي ظاهرة في المجتمع يجعل من الانخراط بها أسهل وأقل ملامة عند سلوكها، حتى أن المتورطين بها يميلون إلى الرغبة في تعميمها وإشاعتها كي تكون ممارستهم لها سلوكا عاما وأكثر تقبلا من المجتمع. قال تعال: "إن الذين يحبون أن تشيع الفاحشة في الذين آمنوا لهـم عذاب أليم في الدنيا والآخرة والله يعلم وأنتم لا تعلمون"[2].

لقد نهى الرسول الكريم عن قذف المحصنات، وطلب أربعة شهود تقاة عـدول يـرون الواقعة على طبيعتها، وعندما سُئل عن سبب هذه التعقيدات في إثبات الواقعة، أجاب: حتـى لا تتفشى الفاحشة في المجتمع، وهذا يعني أن انتشار خبر الزنا له وقعه في النفوس، والزنا كـأي نوع آخر من الفساد والرذيلة، والنفس أمارة بالسوء، وتلعب وسائل الإعلام دورا كبيرا في نشر الفاحشة، وخاصة في نشر تفاصيل كيفية تنفيذ الجرائم، وإظهار المجرمين مظهر وجهاء المجتمع وهم ينعمون بحياة مترفة، مما يدفع البعض لتقليدهم والاقتداء بهم[3]، كونهم السباقون إلى الفسـاد، فالإنسان يشجعه الأمر القائم والسائد، ولا يميل إلى أن يكون البادئ، فالبادئ اظلم.

---

[1] من الصفحة الخاصة بمنتدى رئيس الملائكة، http://nabay.forumotion.com/t828-topic

[2] **القران الكريم**، سورة النور، اية 19.

[3] إبراهيم، أكرم نشأت، **علم النفس الجنائي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ط4، ص43

إن الموظف الفلسطيني شأنه شأن أي إنسان عادي، يشجعه على أي فعل تفشـي ذلـك الفعل في المجتمع، فإذا كانت المغيبة كمن يأكل لحم أخيه ميتا، فهذا يعنـي أن ممارسـتها مـن الرذائل، ومع ذلك يسهل أن نجد من يمارسها أمام الجموع، ويصعب أن نجد من يقـف ليقـول لممارسها انك كمن يأكل لحم أخيه ميتا، كما من الممكن أن نسمع صاحب نفوذ يتفاخر بمساعدته للآخرين بحكم نفوذه على حساب البعض، ومن المألوف أن نسمع الثناء عليه من الآخرين، ومن غير المألوف أن نجد من يقف أمامه ليقول له أن هنالك من تعرض للظلم بسبب مساعدة البعض على حساب البعض الآخر، وهذا سببه تقبل المجتمع لهكذا سلوك، وقبوله وكأنه أمـر صـحيح، حتى لو اختلف مع قناعات الأفراد فردا فردا. فقناعة الجمع أقوى، لأنه كما يـرى سـارتر، أن الوعي بالذات لا يكون تلقائيا، بل يكون بحضور المحيطين به، فمن الممكن أن افعل شيا، وحين اعرف نظرة الآخر لي، اخجل من نفسي، لأني أنظر إلى نفسي نظرة الآخر لـي، فـالآخر، أي المجتمع، يجعلني أموضع ذاتي[1].

ويقول الفيلسوف واطسون: أعطوني عشرة أطفال أصحاء أسوياء التكـوين، فسـأختار أحدهم جزافا، ثم أدربه، فاصنع منه ما أريد، طبيبا أو فنانـا أو عالمـا أو تـاجرا أو لصـا أو متسولا، وذلك بغض النظر عن ميوله ومواهبه أو سلالة أسلافه[2].

ويقول الدكتور غوستاف لوبون في كتابه الآراء والمعتقدات عندما يتحدث عن أخـلاق الشعب الجامعة: " ولا تُبَدّل المشاعر التي هي أساس الخُلق وجهتها من غيـر أن تنقلـب حيـاة المجتمع رأساً على عقب[3]"، ويتحدث عن المستقبل المكفهر، والذي يحول تفكير الإنسان العامـل ليصبح ساخطا على نصيبه ومعتقدا انه يستحق نصيبا آخر أفضل منه، فصار يحلم بالاسـتيلاء على أموال الطبقة العليا[4].

---

[1] موقع التفكير الايجابي، موقع الكتروني، http://www.altfker.com/vb/t8284.html

[2] معهد الامارات التعليمي، صفحة الكترونية، http://www.uae.ii5ii.com/archive/index.php/t-23045.html

[3] لوبون، غوستاف، **الآراء والمعتقدات**، ترجمة عادل زعيتر، المطبعة العصرية، ط2، ص37.

[4] المصدر السابق، ص37.

الموظف العادي إذا ما شعر انه يعمل في مجتمع مليء باستغلال النفوذ الوظيفي والفساد والمحسوبية والواسطة، فسيكون أكثر قابلية للانحراف بهذه السلوكيات منه عندما يشعر انه يعمل في مجتمع منظم ونظيف وقائم على القيم والأخلاق السليمة. "من اخطر انحرافات بيئة العمل هو انحراف سلوك المشرف على العمل"[1].

إن تحديات الحياة وتعقّدها يزيد من حدة التوتر والصراع لدى الفرد، ويلعب تماسك الجماعات واستقرارها دورا مهما في تخفيف حدة التوتر الناشئ، والإشباع النفسي لدى الفرد يؤدي إلى تماسك الجماعة، ولا يشبع حاجات الفرد إلا مجتمع متماسك وأفراد آخرين لإشباعها، وهذه الحاجات والدوافع تحدد طبيعة نشاطات الأفراد، والفرد يحاول المحافظة على قبوله بين أفراد الجماعة حتى لا تتعرض دوافعه للإحباط[2]. فالفرد بحاجة إلى الانتماء للجماعة لأنها تمده بالسند، فالإنسان حسب نظرية الحاجات لأبراهام ماسلو، يحتاج إلى الانتماء للمجموعة وكذلك إلى تقدير ذاته فيها، فهو من جهة يريد الحفاظ على تقبلهم له ولسلوكه المقبول، ومن جهة أخرى يريد أن يكون له تقديره الخاص ومكانته ونفوذه في المجتمع، فكلما زادت ثقته في المجتمع وزاد شعوره بالانتماء؛ شعر بتحقيق حاجته للانتماء، وسعى للحفاظ على هذا الشعور.

ولرفاق العمل دور في التأثير في سلوك زملائهم، فطبقا لنظرية الاختلاط التفاضلي لسنذرلند والتي تعتبر أن السلوك الإجرامي ينشأ نتيجة مخالطة الشخص لأصدقاء مجرمين. والإغراء في العمل مع ضعف المناعة لدى الموظف من مقاومة المغريات؛ تؤدي إلى ارتكاب جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ[3]. إن البيئة والظروف المحيطة في الإنسان تؤثر في سلوكه واتجاهاته، وهذه الظروف تتفاعل تفاعلا ديناميكيا مؤثرا في الفرد من خلال علاقاته المحيطة، أي أن الجماعات التي ينتمي إليها تؤثر في اكتسابه لاتجاهاته ومعتقداته[4].

---

[1] إبراهيم، أكرم نشأت، **علم الاجتماع الجنائي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص90.

[2] يونس، انتصار، **السلوك الإنساني**، دار الثقافة وانشر والتوزيع، 1985،ط1، ص216

[3] إبراهيم، أكرم نشأت، **علم النفس الجنائي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ط4، ص37.

[4] يونس، انتصار، مرجع سابق، ص279.

إن الموظف العادي إذا علم أن المسئولين عنه يمارسون استغلالاً لنفوذهم، ويقومون بالأعمال الممنوعة، كالواسطة، والرشوة، والسرقة، وفي نفس الوقت، لا يستطيع إقناع غيره انه موظفا نزيها، وبعيدا عن الشبهات؛ فإن احتمال انحرافه الوظيفي يكون عاليا، وخاصة إذا كانت الأنظمة والقوانين سهلة التأويل والتطويع.

هنالك عوامل موضوعية أخرى تزيد من دوافع استغلال النفوذ الوظيفي لدى الموظف العام ومنها:

أولا: الجهل في القوانين، والحقوق الفردية للأفراد، وهذا يجعل الفرد يعتبر أن حقوقه خاضعة لرغبة صاحب النفوذ.

ثانيا: التقلبات السياسية والاحتلال، والذي يجعل من عدم الاستقرار الأمني وسيلة لعدم الالتزام بالأنظمة والقوانين، والحاجة إلى الهيمنة وبسط النفوذ.

ثالثا: تداخل السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، والصراع على الصلاحيات والنفوذ بينها.

رابعا: ضعف الرقابة، وضعف الجدية في التعامل مع نتائجها.

خامسا: تدني الرواتب للعاملين بشكل عام، وتفاوت الرواتب بين فئات الموظفين.

سادسا: عدم وضوح الحقوق والواجبات، وتأويلها من اجل الاستفادة منها واستغلالها.

سابعا: كبت الإعلام، وخاصة في مجال كشف السلوكيات غير المهنية.

ثامنا: غياب التشريعات الرادعة.

الموظف العام في فلسطين

إن استغلال النفوذ والفساد عبارة عن ممارسات مرتبطة بالجوانب السلبية في الشخصية أينما كانت، وفي أي زمن كانت، وتغذيها الصفات الإنسانية السلبية كالطمع والجشع والأنانية والخوف من المستقبل. وهذه الصفات يملكها الإنسان لكونه إنسانا، وتغذيها الظروف المحيطة، فبعض العوامل تغذي هذه الصفات السلبية وبعضها يحد من السلبيات، فانتشار ثقافة الفساد لدى أي مجتمع، نتيجة ضعف القيم، وتدني الوضع الاقتصادي؛ يلعب دورا مهما في نشر الفساد بجميع أشكاله، إضافة إلى ضعف الدخول والرواتب، كما أن تشوه القيم بسبب بروز عناصر المباهاة والثراء الفاحش، إضافة إلى تردي مستوى الحكم، وضعف التشريعات، يؤدي إلى انتشار الفساد[1]، وارجع حافظ أبو سعدة، الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان في ندوة الفساد في مصر الأسباب والتداعيات؛ الفساد إلى تدني الرواتب العامة، وعدم وجود آليات واضحة لمنع تضارب المصالح[2].

إن الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والقانوني في فلسطين له تأثيره على الموظف الفلسطيني، فصعوبة الوصول إلى أماكن العمل بسبب الحواجز الإسرائيلية، والاستفزازات التي يمارسها جنود الاحتلال الإسرائيلي على الحواجز؛ تلقي بظلالها على نفسية الموظف الفلسطيني، وتؤثر سلبا على رغبته في العمل، وتزعزع ثقته بالجهة التي يعمل معها، ويعتبرها غير قادرة على توفير الأمن والاستقرار السياسي وبالتالي يقل التزامه بها، ويسعى إلى تفضيل مصلحته الخاصة، ويتصرف بعيدا عن الالتزام في الأنظمة والتعليمات التي تحدد حقوقه وواجباته وصلاحياته، كما أن تأثير الاحتلال السلبي يستمر رغم الاتفاقات الموقعة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، وهذا التأثير يلقي بظلاله على بيئة عمل أجهزة السلطة، إضافة إلى بعض الممارسات من قبل المسئولين في الإدارة المدنية العسكرية الإسرائيلية، والتي تستغل موقعها لابتزاز العشرات من العمال الفلسطينيين، وإجبارهم على دفع الرشاوى مقابل الحصول على

---

[1] عبد الرحمن ابو عرفة، مصدر سابق، http://www.multaqa.org/atemplate.php?id=68

[2] **مجلة المصري اليوم**، العدد 1538، 2008/8/29، تقرير غياب الديمقراطية أهم أسباب انتشار الفساد، كريمة حسن.

تصاريح عمل[1]. كما اثر الاحتلال الإسرائيلي على أداء الجهاز القضائي، وخاصة في تنفيذ الأحكام القضائية، والقبض على الفارين إلى مناطق السيطرة الإسرائيلية، وإيصال التبليغات ونقل الشهود، ونقل المتهمين"[2]

إضافة إلى الخلافات السياسية الداخلية وما نجم عنها من تقلبات في السياسة الإدارية، وتغير مرجعية الوزارات المتعاقبة من ولائها لتنظيم سياسي إلى التحول إلى تنظيم آخر مختلف بالنهج والفكر، حيث بعد فوز (حماس) في انتخابات المجلس التشريعي الثانية، وتشكيلها للوزارة وتغييرها لمواقع إدارية عليا، وارتفاع وتيرة المناكفات داخل الهيكل الإداري في الحكومة، والانقسام الذي فصل شطري الوطن إلى نظامين إداريين برأسين مختلفين، وسلوك مسلك المحاباة في التوظيف على أساس الولاء للإدارة القائمة، والفصل من الوظيفة لأسباب سياسية؛ كل ذلك زاد من الخوف من المستقبل وشجّع على محاولة كسب ما يمكن تحفزا لأي طارئ يرافق التقلبات السياسية، حيث طغت الصراعات السياسية والانقسام على مجمل الحياة السياسية بما فيها مكافحة الفساد، "استمرت الأحزاب والفصائل بالانشغال بموضوع الانقسام الحاصل ومحاولات المصالحة بين الفينة والأخرى، كل ذلك ساهم في استمرار غياب التأثير القوي والفاعل لهذه الأحزاب والقوى السياسية في مكافحة الفساد"[3].

كما أن الوضع الاقتصادي المعتمِد بشكل كبير على جهات خارجية مانحة، والتقلب في السياسات الخارجية، والتذبذب في منسوب التأييد الدولي للسلطة الفلسطينية، وزيادة أو نقصان الدعم المالي كنتيجة لتغير مستوى التأييد؛ اثر بشكل كبير في فقدان الشعور في الأمن الوظيفي والاستقرار المالي لدى الموظف العام.

إن تباين المعلومات حول الدعم القائم من قبل الولايات المتحدة الأمريكية والسوق الأوروبية المشتركة، وترديد الأقاويل والإشاعات حول الضغوطات الممارسة على السلطة مقابل

---

[1] تقرير الفساد ومكافحته، التقرير السنوي للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، فلسطين 2010، ص 9

[2] التقرير السنوي السادس عشر، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله، فلسطين، ص42.

[3] تقرير الفساد ومكافحته، مصدر سابق، ص8.

استمرار الدعم المالي؛ يزيد من قلق وتوتر الموظف الفلسطيني، خاصة وان الأعباء المالية والالتزامات المترتبة على تغير الظروف المعيشية في ازدياد متواصل. وهذا يؤثر في الوضع الاجتماعي ويتأثر فيه، خاصة إذا ارتبط الموظف بالتزامات مالية إضافية كقروض البنوك، أو التزامات بناء مسكن، أو حتى مصاريف تعليم الأولاد، وخاصة التعليم في الجامعات باهظة التكاليف، وبهذا يصبح الموظف في حالة قلق دائم وخوف من المستقبل، ويسعى إلى بذل كل ما بوسعه لضمان مستقبله بتغليب مصلحته الذاتية على المصلحة العامة، ويستغل وظيفته لتحقيق هذه المصلحة.

والوضع القانوني ليس بأفضل وضع إذا ما قورن بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فطريقة سن القوانين وآلية تنفيذها تفسح المجال لمن يريد استغلالها أن يفعل، سواء كان في أعلى الهرم في السلطة التنفيذية، أو كان موظف بسيط، إضافة إلى الترهل الذي يعانيه القضاء، والتباطؤ في النظر في الملفات، وتراكم القضايا؛ شجّع الموظف العام على تجاوز حدوده واستغلال موقعه.

إن تقبل أشكال استغلال النفوذ الوظيفي في أي مجتمع يخضع للوضع الاجتماعي لذاك المجتمع وثقافته، نتيجة للعادات والتقاليد والأعراف، ففي بعض الأحيان يعتبر المُبلّغ عن الفساد والتجاوزات بمثابة الواشي، وهذه الصفة مذمومة لارتباطها بالاحتلال ومن كان يتعامل معه. وأحيانا لا يرغب الموظف الجيد أو حتى المواطن في أن يكون المسبب في عقاب موظف فاسد، فنتيجة الثقافة الاجتماعية السائدة فان حرمان الموظف من وظيفته، كعقاب يعني حرمان أطفاله من حقهم في العيش الكريم. وإذا بقي الموظف في وظيفته وبقي له نفوذه، يحدث تبعات انتقامية تكون رادعا لمن يفكر في كشف الفساد والمفسدين.

وبرغم أن التبليغ عن جرائم الفساد بأنواعها يعتبر من الحقوق الأساسية للإنسان، والتي كفلتها المواثيق الدولية والقوانين المحلية؛ إلا أن هذه الحقوق والقوانين لم يصاحبها أي ضمانات من قبل السلطات الرسمية، ولذلك وفي كثير من الأحوال، لا يقوم الموظف بالإبلاغ عن ما يجري داخل المؤسسة أو من قبل زملائه من عمليات فساد أو استغلال للنفوذ، بحجة أن التزامه

الوظيفي يتحتم عليه عدم إفشاء الأسرار الخاصة بوظيفته، رغم أن الإبلاغ في هذه الحالة يخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية، بل ويتعين إفشاء مثل هذه الأسرار الوظيفية بقصد تجنب استمرار الفساد، وللحد من تفاقمه، قال صلى الله عليه وسلم:"من رأى منكم منكرا فليغيره بيده، فان لم يستطع فبلسانه، فان لم يستطع فبقلبه وذلك اضعف الإيمان"[1].

وقد قال رئيس نيابة هيئة مكافحة الفساد في فلسطين، أكرم الخطيب، في تصريح إعلامي: انه يجب على كل مواطن يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد اقترفها أي من الموظفين العسكريين والمدنيين أو أي من رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والأحزاب والنقابات ومن في حكمهم، والعاملين في أي منها أو أي من رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملين فيها، أن يقدمها فورا للهيئة[2]. كما دعت المادة رقم (11) من قانون الكسب غير المشروع رقم (7) لسنة 2010، "كل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد منصوص عليها في هذا القانون وقعت من أي موظف أن يقدمها إلى الهيئة"[3]، وكفلت ذات المادة في بندها الثاني للمبلغ عن الفساد، الحماية القانونية والوظيفية والشخصية[4].

لقد جاءت المادة رقم (19) من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، جاءت بلهجة الأمر في بندها الأول، "على كل موظف عام علم بكسب غير مشروع أن يبلغ الهيئة بذلك"[5]، وهذا يعني أن إعطاء المعلومات الصحيحة عن المستغلين لنفوذهم ضروري للحد من المشكلة، ومن المفروض أن يكون إعطاء المعلومات إجباري، وان يعاقب كل من يتستر على المفسدين.

---

[1] المكتبة الإسلامية، المجلة الالكترونية، تاريخ الدخول http://www.islamweb.net/newlibrary/display_book.php?flag=1&bk_no=81&ID=178،2011/7/6

[2] **جريدة الحياة اليومية**، فلسطين، العدد 5361، ص11

[3] قانون الكسب غير المشروع رقم (7) لسنة 2010، مادة رقم (11).

[4] قانون الكسب غير المشروع رقم (7) لسنة،2010، المصدر السابق، مادة رقم (11)

[5] قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، مادة رقم (19).

الفصل الثاني

السلطات والتشريع لدى السلطة الفلسطينية

تتكون الدولة من عدة سلطات، منها السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والسلطة التنفيذية.

السلطة التشريعية: هي تلك الهيئة المكونة من مجموعة من الأعضاء المختارين من الشعب، لكي يمثلوه في سن القوانين ووضع التشريعات، ولها حق إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الناس، وتراقب صحة تنفيذ القوانين ومدى الالتزام بها، ولها الحق في استجواب الوزراء والمسئولين في السلطة التنفيذية، ومساءلتهم في حال تجاوزوا صلاحياتهم.

يقوم المجلس التشريعي وحسب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، بمهمتين أساسيتين هما التشريع، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وتنص المادة رقم (47) من القانون الأساسي الفلسطيني على "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"[1]

السلطة القضائية: هي سلطة الفصل في المنازعات المعروضة أمامها، وهي فرع الدولة المسئول عن التفسير الرسمي للقوانين التي يسنها البرلمان وتنفذها الحكومة. وهي المسئولة عن القضاء والمحاكم في الدولة ومسئولة عن تحقيق العدالة. كما أنها مسئولة عن مسيرة وتقاليد القضاء في الدولة ومصداقية القوانين التي تطبقها[2].

---

[1] **القانون الاساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة رقم (47).

[2] ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، http://ar.wikipedia.org/wiki

وتنص المادة رقم (97) من القانون الأساسي الفلسطيني على "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصــها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني"[1].

السلطة التنفيذية: هي السلطة التي تنفذ الأحكام القضائية و القرارات الإدارية، وترســم السياسة العامة للشؤون الخارجية والداخلية، وتصدر اللوائح التنفيذية، وتتخذ القرارات التي هــي بمثابة قوانين ملزمة[2].

وتنص المادة رقم (63) من القانون الأساسي الفلسطيني على "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسئولية وضع البرنامج الــذي تقــرّه الســلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحــددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء"[3]

ومن المهم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الــثلاث حتــى لا يحصــل تــداخل فــي الصلاحيات والمسؤوليات، قد يؤدي إلى سيطرة احد السلطات على السلطات الأخرى، وغالبا ما تسيطر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية، وبهذا تتجــه الدولــة نحــو النظــام الدكتاتوري الاستبدادي، أو النظام البوليسي كما وصفه الدكتور ممدوح العكر، المفــوض العــام للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في تقديمه للتقرير السنوي الخامس عشر الخاص بوضع حقــوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا لا يعني أن يتم الفصل التام المطلــق بــين السلطات، لأن كل سلطة بحاجة إلى السلطتين الأخريين لتنفيذ مهامها على أكمل وجــه، ويــنظم العلاقة بين السلطات الثلاث الدستور.

---

[1] **القانون الاساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة رقم (97).

[2] كنعان، نواف، **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ط1، ص181.

[3] **القانون الأساسي الفلسطيني**، مصدر سابق، مادة رقم (63).

التشريعات الفلسطينية

في النظام الفلسطيني هنالك آليات لسن التشريعات والقوانين تجعل للرئيس والمجلس التشريعي والحكومة دورا في ذلك. فالمجلس التشريعي يصدر التشريعات، والرئيس يقر القرارات بقوة القانون، والحكومة تصدر اللوائح التنفيذية، والوزراء يصدرون الأنظمة والتعليمات.

بعد التوقيع على اتفاقية إعلان المبادئ في أوسلو قي 13 أيلول 1993، واتفاقية غزة- أريحا في 4 أيار 1994، اصدر رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية في 20 أيار 1994 قرار رقم 1 لسنة 1994، والذي يقضي باستمرار العمل في القوانين التي كانت سارية المفعول قبل 5 حزيران 1967 في قطاع غزة والضفة الغربية حتى يتم توحيدهما، وهذا يعني أن القانون الدستوري الساري المفعول في قطاع غزة هو النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962، والذي أصدرته الإدارة العربية المصرية أثناء وجود قطاع غزة تحت الإدارة المصرية، وكما يعني أن القانون الدستوري الساري المفعول في الضفة الغربية هو الدستور الأردني الذي أصبح ساري المفعول في الضفة الغربية بموجب قرار الوحدة في 24 نيسان عام 1950[1].

يشكل القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2002م الصادر بتاريخ 2002/5/29م والتعديلات التي أدخلت عليه بتاريخ 2003/3/18م، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2003م المرجعية القانونية التي تحدد مهام وصلاحيات المجلس التشريعي الفلسطيني، فقد نشأ المجلس التشريعي بعد الانتخابات العامة الأولى في العشرين من شهر كانون ثاني من عام 1996م، وبدأ بممارسة أعماله فعلياً بانعقاد جلسته الأولى في السابع من آذار 1996م، بناءً على دعوة رئيس السلطة الوطنية في المرسوم الرئاسي رقم (2) لعام 1996م الذي حدد إجراءات انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي في ظل عدم وجود نظام داخلي.

[1] الوحيدي، فتحي، **التطورات الدستورية في فلسطين**، 2004

إن انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، في عام 1996، افرز أعضاء ينتمي غالبيتهم إلى حركة (فتح)، بسبب مقاطعة اغلب التنظيمات الفاعلة على الساحة لتلك الانتخابات، وبالتالي فان الانسجام المطلق لأعضاء المجلس التشريعي السابق، من حيث الفكر السياسي، ودعمهم غير المحدود للرئيس الراحل ياسر عرفات؛ أدى إلى اتخاذ مجموعة من التشريعات وظيفتها في بعض الأحيان إيجاد الغطاء القانوني لما كان يتخذه الرئيس من قرارات.

إن هذا التشكيل من الجهاز التشريعي في الدولة، يؤدي في الغالب إلى وضع قوانين تخدم السلطة التنفيذية، وتيسر استغلال النفوذ الوظيفي للقائمين عليها، ومن الأمثلة على ذلك: القوانين التي أنشأ بموجبها عدة هيئات تابعة للرئيس وذلك قبل إقرار القانون الأساسي، فلم يعد مفهوما إن كان وجودها يخضع للقانون الأساسي أم للقانون الذي سبقه.

وفي آلية سن التشريعات يوجد ما يمكن استعماله لتعطيل السلطة المشرعة حتى يبقى النفوذ في يد السلطة التنفيذية، ففي النظام الفلسطيني، وحتى يصبح القانون تشريعا نافذا؛ يجب في البداية أن يتم اقتراحه من عضو المجلس التشريعي[1]، أو من مجلس الوزراء[2]، ما عدا مشروع قانون الموازنة العامة لكل عام والذي يقدم من الحكومة.

المجلس التشريعي بدوره يتولى عملية قبول فكرة مشروع القانون على مراحل، وتسمى عادة القراءات، ففي البداية يتم نقاش مشروع القانون المقترح بالقراءة العامة للقانون (قبول فكرة مشروع القانون أو رفضها)، فإذا قُبل بالقراءة العامة، يتم مناقشته بالقراءة الأولى، فإذا لم يكن ما يعطله، يتم مناقشته بالقراءة الثانية، ثم يقر مشروع القانون بصيغته النهائية إذا تمت قراءته بالقراءة الثالثة، ثم يحال مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من اجل نشره في الجريدة الرسمية خلال ثلاثين يوما من وصوله إليه، أو إبداء ملاحظاته عليه وإعادته إلى المجلس التشريعي ثانية لإجراء التعديلات التي يقترحها الرئيس.

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني**، مصدر سابق، مادة رقم (56).
[2] **القانون الأساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة رقم (70).

في الحالة السابقة يحتاج مشروع القانون حتى يقر بدون التعديلات التي اقترحها الرئيس إلى أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي[1]، ويسقط القانون إذا لم يحصل على هذه النسـبة، أو يعاد للرئيس إذا أقر ليتم نشره في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويصبح نافذا بعد شهر من نشره، إلا إذا حدد القانون موعدا آخر.

مما تقدم يتضح أن بإمكان الرئيس طلب تعديلات على أي مشروع قانون يصله، وإذا لم يستطع المجلس التشريعي جمع الثلثين من أعضائه لرفض تعديلات الرئيس، يصـبح المجلـس التشريعي عاجزا عن إقرار قوانينه، وهذا يعني أن بإمكان الـرئيس تعطيـل أعمـال المجلـس التشريعي بما يخص إقرار القوانين، وهذا الأمر لم يكن ملفت للنظر في ظل تركيبـة المجلـس التشريعي الأول ودعمه لرئيس السلطة السابق، أما وقد تشكل المجلس التشـريعي الثـاني مـن كتلتين كبيرتين (فتح، وحماس)، وأعداد قليلة من الكتل الباقية، وفي ظل عدم الانسجام بين "فتح" و "حماس"؛ فانه من الصعب جدا خلق انسجام بين الكتل البرلمانية لتصد أي إمكانية للرئيس من استغلال نفوذه، أو محاولات السلطة التنفيذية لتعطيل عمل المجلس التشريعي في سن القوانين.

إن التشريعات الفلسطينية المقرة مسبقا أعطت الرئيس الصلاحيات والنفوذ الذي يمكّنـه من استغلاله ضد المجلس التشريعي نفسه، في الوقت الذي اقر فيه المجلـس التشـريعي مبـدأ الفصل بين السلطات[2] من جهة، ويعطي الصلاحيات للرئيس ليتدخل في التشـريع مـن جهـة أخرى.

إضافة لما سبق فقد أجازت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني، "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلـس التشـريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقـدها

---

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة رقم (41).

[2] **القانون الأساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة رقم (2).

بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما كان لها من قوة القانون"[1].

من المادة (43) السابقة يتبين لنا أن القرارات الطارئة التي يتخذها الرئيس تزول عنها قوة القانون في إحدى الحالتين التاليتين:

الأولى – إذا لم تعرض على المجلس التشريعي عندما ينعقد التزاما بالمادة المذكورة، حيث ورد انه يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها.

الثانية – إذا عرضت على المجلس التشريعي ولم يقرها.

إذاً، فمصير قرارات الرئيس الفشل إذا مارست الأغلبية في المجلس التشريعي الفلسطيني نفوذها الدستوري لتعطيل قرارات الرئيس، وبهذا تتعطل صلاحيات الرئيس في إصدار القوانين أيضا. ولكن إذا كان للرئيس نفوذا على غالبية أعضاء المجلس التشريعي؛ فانه يستطيع أن يضع مراسيم بقوة القانون بدون تعطيلها من قبل المجلس التشريعي.

لقد أقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الراحل ياسر عرفات على وضع عشرات القرارات التي لها قوة القانون منذ قيام السلطة الوطنية؛ إلا انه حتى الآن لم يتم عرض أي من هذه القرارات على المجلس التشريعي، كما انه لم يتخذ المجلس التشريعي الفلسطيني أية إجراء بشان اغلب تلك القرارات سوى عددا من القوانين، فمثلا، قام المجلس التشريعي في آذار من العام 1999 برد مشروع قانون المطبوعات والنشر، الذي تقدم به احد أعضاء المجلس التشريعي، بحجة أن هذا المشروع هو ذاته القانون النافذ منذ العام 1995، رغم أن القانون المذكور هو في ذاته القرار الذي وضعه رئيس السلطة الوطنية وله قوة القانون، وكان يفترض أن يعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بحسب القانون الأساسي، والحالة كهذه في الوضع الفلسطيني؛ فان "القرارات التي اتخذها رئيس السلطة الفلسطينية بانتظار عرضها على المجلس التشريعي، ولم تعرض حتى الآن؛ تعتبر لاغيه قانونا حسب المادة (43) من

---

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة رقم (43).

القانون الأساسي الفلسطيني، وهذا يعني أن هنالك ما يزيد عن (30) قرار بقوة القانون صدرت عن رئيس السلطة منذ قيام السلطة زال ما كان لها من قوة القانون"[1]، ومع ذلك بقيت سارية المفعول مستمدة شرعيتها من نفوذ الرئيس الواسع.

التشريعات الخاصة بالسلطة القضائية

وفي ما يتعلق في السلطة القضائية، فقد نصت المادة رقم (1) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، "السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة"[2]، والمادة الثانية تنص: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وفي قانون السلطة القضائية الملغي رقم (15) لسنة 2005، فقد أضيفت المادة رقم (2)، "تأمين استقلال القضاء وكرامة القضاة ونزاهتهم وكفاءتهم واجب على الدولة، وضمان لحماية الحريات والحقوق وسيادة القانون"[3]، وفي إضافة هذه المادة إلى القانون الجديد بعد ثلاث سنوات من صدور القانون الساري المفعول يدل على حاجة لعدم التدخل في القضاء، وهذه الحاجة تتأتى عندما يلاحظ وجود تدخل في عمل القضاء، وغالبا من قبل السلطة التنفيذية، أو من أصحاب النفوذ.

وحسب المادة رقم (8) من قانون السلطة القضائية رقم(15) لسنة 2005 الملغي بقرار المحكمة العليا في غزة في 2005، "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية الفلسطينية تعويضاً كاملاً له"[4].

[1] **أوراق عمل –سلسلة تقارير قانونية** رقم 66،معن ادعيس وآخرون – الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

[2] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مادة رقم (1).

[3] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005، مادة رقم (2).

[4] **قانون السلطة القضائية** رقم (15) لسنة 2005 الملغي، مصدر سابق، مادة رقم (8).

حسب المادة سالفة الذكر؛ فإن مهمات التنفيذ أوكلت للسلطة التنفيذية، ووضع هذه المادة بشكل صريح خلافا لما ورد في القانون السابق الساري المفعول؛ فيه مؤشر على سلوك الجهات المسئولة عن التنفيذ. وتحدثت المادة عن عقوبة الامتناع أو تعطيل التنفيذ، ولـم تتحـدث عـن استغلال النفوذ أو التحايل على التنفيذ.

في بعض الأحيان يقرر القضاء الإفراج عن شخص مسلوب الحرية، وبناء على القـرار تقوم السلطة القابضة للحرية بإجراءات الإفراج كتسليم الأمانات، أو التوقيع على إخلاء السـبيل، ومن ثم يتم إعادة احتجازه بإجراءات جديدة، أو أحيانا يتم إتمام إجراءات الإفراج، ويوعز لجهة تنفيذية أخرى لتعيد احتجازه، فحسب تقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان فإن عددا من قرارات محكمة العدل العليا صدرت بالإفراج عن موقوفين، ولكن لم يتم الإفراج عـنهم فـورا، أو يـتم الإفراج عنهم بشكل صوري ومن ثم يعاد احتجازهم في نفس اللحظة، وهـذا مخـالف للمـادة السابقة.

حسب المادة (9) من قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 الملغي، فان البنـد الأول يعطي الصلاحيات للمحاكم النظامية لتمارس سلطتها على جميع الأشخاص، وفـي البنـد الثالث تعطي الصلاحيات في تعيين دائرة الاختصاص المحلي للمحاكم لوزير العـدل[1]، كمـا أن وزير العدل يشارك في تحديد أماكن عمل القضاة، ويصدر قرارا في ذلك حسب المـادة (17)، البند السادس، من نفس القانون، وهذا لم يكن موجودا في القانون الساري المفعول الصادر فـي 2002، وهذا منح نفوذ للسلطة التنفيذية لتمارسه على السلطة القضائية، ويخالف مبدأ الفصل بين السلطات، ومؤشرا للاتجاه نحو اقل استقلالا للسلطة القضائية، وأكثر تدخلا للسلطة التنفيذية.

كما هو الحال في المادة رقم (14)، في البند الأول من نفس القانون، "تنشأ بـدائرة كـل محكمة بداية محكمة صلح أو أكثر حسب الحاجة، ويصدر بتحديد مقرها ودائـرة اختصاصـها قرار من وزير العدل"[2].

[1] **قانون السلطة القضائية** رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (9)

[2] **قانون السلطة القضائية** رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (14).

إن تعيين القضاة وترقيتهم لا يكون إلا بقرار من رئيس السلطة الوطنية حسب المادة (18) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، الساري المفعول، "يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى..،.. الترقية على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة"[1]، والتي عدلت بقرار رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، مادة (2)،"الترقية على أساس الكفاءة مع مراعاة الاقدمية".

إن التعديل المذكور صدر في 2006/2/5، أي بعد انتخابات المجلس التشريعي الثانية بخمس أيام، والملفت للنظر انه كان بالإمكان تأجيل إصدار هذا التعديل لحين انعقاد المجلس التشريعي الجديد لإجراء التشريعات اللازمة.

والمادة (16) من قانون السلطة القضائية الملغي؛ تولي أهمية للجنة التعيينات، والاقدمية، والكفاءة، والدورات التدريبية، ولجنة التعيينات تشكل من مجلس القضاء الأعلى، حسب البند الأول، "ينشئ مجلس القضاء الأعلى لجنة لتعيين القضاة تسمى لجنة التعيينات، ويشكلها من بين قضاة المحكمة العليا ومحكمتي الاستئناف من غير أعضاء المجلس"، وقد نصت المادة (16) في البند الثاني على، "يعين أو يرقى القضاة، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى بعد توصية من لجنة التعيينات، أو من دائرة التقييم والترقية التابعة لمجلس القضاء الأعلى، وبحسب الحال وتكون الترقية على أساس الأقدمية وعناصر الكفاءة بما فيها نتائج الدورات التدريبية"[2]، وهنا تظهر الإضافة، والتي جاءت بعد ثلاث سنوات من سريان القانون الأول عام 2002، معطياً أهمية للكفاءة والاقدمية، ولكن لا يزال القرار بيد رئيس السلطة.

والمادة (17) من القانون الملغي، "يكون شغل وظيفة قاضٍ بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه على

---

[1] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مصدر سابق مادة رقم (18).

[2] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، مصدر سابق، مادة رقم (16).

الأقل"[1]، وبإضافة مشاركة مجلس القضاء الأعلى بأغلبية الثلثين يعطي شرعية أفضـل لتعيـين القضاة، خاصة وان الشرط الأول من نفس المادة، يكون التعيين بناء على مسابقة بين المتقدمين تشرف عليها لجنة التعيينات، والمادة (18) من نفس القانون الملغي، البند الأول، " يعين رؤساء المحاكم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلـى بأغلبيـة ثلثي أعضائه"[2]، وهذا يمنح الرئيس النفوذ الكافي ليتدخل في السلطة القضائية.

في المادة (17) أيضا، في البند السادس، " يحدد مجلس القضاء الأعلـى أمـاكن عمـل القضاة، ويصدر وزير العدل قراراً بذلك"[3]، ولا يزال تعيين رئيس المحكمة العليا بحاجـة إلـى مرسوم رئاسي حسب البند الثاني من المادة رقم (19)، ولم يأتي القانون علـى ذكـر المجلـس التشريعي للمشاركة في التعيين أو المصادقة عليه.

إن استغلال النفوذ الوظيفي يكون من خلال النفاذ إلى بنود القانون، أو حتى قبل إصدار القوانين، فتسعى الجهة التي تملك النفوذ إلى وضع قوانين تسمح لها بممارسة نفوذهـا، وأحيانـا يضع المشرع قوانين يكون في بنودها ما يسمح بتداخل السلطات خلافا لقوانين سابقة، أو أحيانـا تناقضا في البنود.

المادة رقم(24) من قانون السلطة القضائية الملغي، كان المشرع الفلسطيني قد اقره فـي عام 2005، حيث يتحدث البند الأول والثاني فيها عن إجراءات إدارية تتعلـق بالنقـل والنـدب للقضاة، والقرار في ذلك لمجلس القضاء الأعلى حسب المادة المذكورة، أما البند الثالث فيتحدث عن استثناءات لوزير العدل ليقرر في ذلك[4]، وهذا الاستثناء يفتح الباب على مصراعيه للتـدخل من قبل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية.

---

[1] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (17)

[2] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (18).

[3] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (17)

[4] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (24).

لقد كان تعيين القضاة بقرار من رئيس السلطة ضمن اعتبارات كثيرة ولم يكن العمر احد الاعتبارات القائمة حسب قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، ولكن في عــام 2005، أدرج شرط العمر في قانون السلطة القضائية المفترض كبديل للقانون الســاري المفعــول، "أن يكون قد أتم الثامنة والعشرين من عمره"[1]، وإضافة العمر يضع حدا لإمكانية تعيين قضــاة لــم يتموا شروط الخبرة، والذين بالعادة يتم تعيينهم بشكل استثنائي خــلاف للشــروط المنصــوص عليها.

في مثال آخر، وفي المادة رقم (65) من القانون الملغي، البند الأول، "يُعيِّن النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من وزير العدل ومصادقة المجلس التشريعي ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته"[2]، والمادة (63) من القانون ســاري المفعول، البند الثاني، نص على، "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسب من مجلس القضــاء الأعلــى ويحــدد القــانون اختصاصــات النائــب العــام وواجباته"والمادة رقم (107) البند الأول من القانون الأساسي الفلسطيني؛ حيــث تــنص المــادة المذكورة على "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنســيب من المجلس الأعلى للقضاء"[3].

لقد أعطت المادة (65) من القانون الملغي دورا للمجلس التشريعي ليصادق على تعيــين النائب العام، وقد صادق رئيس السلطة على القــانون فــي 2005/10/11، وتــم نشــره فــي 2005/11/9، ولكن تم إلغائه[4].

إن التناقض في القوانين يفسح المجال لاختيار أيهما أفضل لممارسة اســتغلال النفــوذ، ويترك المجال لرفض الالتزام بإحداها لعدم دستوريته بسبب تعارضه مع القانون الآخر، ولكــن

---

[1] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (15).

[2] **قانون السلطة القضائية** الملغي رقم (15) لسنة 2005 الملغي، المصدر السابق، مادة رقم (65).

[3] **القانون الأساسي الفلسطيني**، مصدر سابق، مادة (107)

[4] الصــــفحة الالكترونيــــة للمقتفــــي، **منظومــــة القضــــاء والتشــــريع**، جامعــــة بيــــر زيــــت. زيت.http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/LegCard.aspx?id=14911

إلغاء القانون أصلا بقرار المحكمة العليا بغزة منع الإرباك والتعارض، وأبقى التساؤل حول أسباب إقدام المشرع على تغيير صلاحيات التنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، إلى وزير العدل ومصادقة المجلس التشريعي، وهذا ميول إلى السلطة التنفيذية في منح الصلاحيات.

وفي تعارض آخر وحسب قانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999، فقد ألزمت المادة العاشرة في الفرع الرابع (ج)، المؤسسات الحكومية باستيعاب عدد من المعاقين في الوظائف التابعة لكل مؤسسة لا تقل عن 5% من عدد الموظفين الإجمالي لتلك المؤسسة، "إلزام المؤسسات الحكومية وغير الحكومية باستيعاب عدد من المعوقين لا يقل عن 5% من عدد العاملين بها يتناسب مع طبيعة العمل في تلك المؤسسات مع جعل أماكن العمل مناسبة لاستخدامهم"[1].

لقد أكدت اللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعوقين على ذلك في الفرع الرابع من المادة (12)، "على جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية استيعاب عدد من المعوقين لا يقل عن 5% من عدد العاملين بها يتناسب مع طبيعة العمل في تلك المؤسسات"[2].

لقد جاء في قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، في المادة رقم (34) تحديدا لنسبة الشواغر الواجب ملؤها من المعوقين سقفها 5%، رغم أن التشريعات جعلت حدها الأدنى 5%، وبهذا الاختلاف يبقى متروكا لصاحب الصلاحيات أن يختار القانون الذي يريد، "على جميع الدوائر الحكومية أن تراعي عند كل تعيين جديد ضرورة استكمال نسبة أل 5% المحددة لتشغيل المعوقين، ويقوم الديوان باحتجاز نسبة 5% من أعداد ومسميات الوظائف التي يصرح بالإعلان عن شغلها لتعيين المعوقين عليها"[3].

---

[1] **قانون حقوق المعوقين** رقم 4 لسنة 1999. المادة رقم (10).

[2] **اللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعوقين** لسنة 2004.

[3] **اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية**، مادة (34).

لقد ألزمت المادة (27) من اللائحة التنفيذية المرشح للوظيفة بضرورة عمل كشف طبي في وزارة الصحة لتحديد مدى لياقته الطبية للعمل، وهذا الكشف يحدد قدرات المرشح بشكل عام ولا يخصص لوظيفة محددة، وبهذا الإجراء يحصل المعوق على تقرير يفيد بنسبة عجـزه ممـا يجعل بالإمكان استغلال التقرير لرفض توظيف المعاق، "يبلغ الديوان الدائرة الحكومية المختصة لتوجيه المرشح للتعيين بها إلى وزارة الصحة لتوقيع الكشف الطبي عليه من قبل اللجنة الطبيـة المحلية، وذلك لتحديد مدى لياقته الطبية للعمل بالوظيفة المرشح لها"[1].

وحول تشكيل مجلس القضاء الأعلى، فقد ترك القانون الأساسي المعـدل آليـة تشـكيل المجلس للقانون حسب المادة رقم (100) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ونصت المادة رقم (37) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، على إنشاء مجلس للقضاء يسـمى مجلس القضاء الأعلى، ووضعت عدد أعضائه وصفاتهم الاعتباريـة[2]، وفـي قـانون السـلطة القضائية الملغي لعام 2005، فقد نصت المادة رقم (36) على ما نصت علية المادة (37) مـن القانون الساري مع إضافة شخصية من ذوي الخبرة يعينها رئيس السلطة ولـم يوضـح مبـرر إضافة شخصية من قبل رئيس السلطة.

وقد اتجه الشارع الفلسطيني في إقراره لقانون السلطة القضائية رقم (15) لسـنة 2005 الملغي، اتجه إلى منح مزيدا من الصلاحيات للسلطة التنفيذية، فقد نصت المادة (46) على إنشاء دائرة للتفتيش الإداري على المحاكم النظامية، بقرار من رئيس السلطة وتنسيب من وزير العدل وبالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى، كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على وضع نظـام خاص للدائرة يضعه وزير العدل، والفقرة الثالثة تجعل تبعية دائرة التفتيش لوزير العدل، وترفع تقاريرها للوزير ولمجلس القضاء الأعلى"[3].

---

[1] **اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية**، المصدر السابق، المادة (27).

[2] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مصدر سابق، مادة رقم (37).

[3] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، المصدر السابق، مادة رقم (46)

من المادة السابقة والمادة(95) المذكورة، يستطيع وزير العدل أن يلزم الجهاز القضـــائي بإجراءات إدارية تخضع لقانون الخدمة المدنية، ويستطيع تعيين مفتشين لهذا الغــرض، فــيمكن التضييق على حرية عمل الجهاز القضائي من خلال استغلال البنود التشريعية، فإذا سمح القانون لوزير العدل أن يضع نظاما خاصا لدائرة التفتيش ولم تحدد شكل هذا النظام، فانه بإمكان وزير العدل أن يفعل ما يمكّنه من أن يتدخل في إجراءات المحاكم الإدارية، ويبقى التخويل الممنــوح لوزير العدل من القانون المذكور؛ بمثابة سيف مسلط على المحاكم وعلـــى الســـلطة القضـــائية تستعمله السلطة التنفيذية متى شاءت.

إن هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية والمتضمنة بالقانون ما كانت لتكون لـــولا أن تركيبة المجلس التشريعي الأول هي تركيبة منسجمة بغالبيتها مع السلطة التنفيذية، وغالبيـــة الأعضاء ينتمون إلى جهة حزبية واحدة، وهذا يتضح في اغلب القوانين التي صدرت في تلـــك الفترة.

إن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، بقرار بقانون صدر عن رئـــيس السلطة بعيد فوز حماس بانتخابات المجلس التشريعي الثاني بخمس أيام فقــط، وقبـــل اســـتلام المجلس التشريعي الجديد مهامه؛ يبين بعض الإجراءات الاستباقية استعدادا لاســـتلام (حمـــاس) زمام القرارات.

تنص المادة رقم (42) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، الفقرة الأولـــى على "تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى تؤلف من رئـــيس المكتـــب الفني وعدد كافٍ من قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء النيابة العامة"[1]، وقد عدلت المادة (42) لتصبح المادة (7) من قانون رقم (2) لسنة 2006، " تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى وتكون برئاسة قاض من قضاة المحكمة العليا يعينـــه

[1] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، المصدر السابق، مادة رقم (42)

رئيس السلطة الوطنية، وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف يتم تعيينهم بقرار مـــن مجلـــس القضاء الأعلى"[1].

في المادة (42) يرأس دائرة التفتيش رئيس المكتب الفني، وفي التعديل يـــرأس دائـــرة التفتيش قاض يعينه رئيس السلطة، وهذه صلاحيات أرادها الـــرئيس قبـــل أن يســـتلم المجلـــس التشريعي الجديد مهامه.

لقد كان لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم حسب المادة (47) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، "لوزير العدل الإشراف الإداري على جميـــع المحـــاكم، ولرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيهـــا"[2]، ومـــع تغيـــر الظروف السياسية، وفوز (حماس) بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي؛ صدر قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وذلك في 2006/2/5، وقبل تشكيل الحكومة من قبل (حماس)، وقبل تعيين وزير عدل مؤيد ل(حماس)، وتنص المـــادة رقم (9) منه، والتي هي تعديل للمادة رقم (47)، البند الأول، " لرئيس مجلس القضـــاء الأعلـــى حق الإشراف الإداري على جميع القضاة ويكون هذا الحق لرئيس كل محكمـــة علـــى قضـــاتها ولغايات هذه الفقرة يعتبر قضاة الصلح في مراكز محاكم البداية قضاة فيها"[3].

تنص المادة (49) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، البند الأول، "تقـــام الدعوة التأديبية على القضاة من قبل النائب العام بناء على طلب من وزير العدل أو من رئـــيس المحكمة العليا أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي"[4]، وفي التعديل تم استثناء وزير العدل، " تقام الدعوى التأديبية على القضاة من قبل النائب العام بناء على طلب من رئيس مجلس القضاء

---

[1] **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م**، مادة رقم (7)

[2] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مصدر سابق، مادة (47).

[3] **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006، بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م** مصدر سابق، مادة رقم (9)

[4] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مصدر سابق، المادة (49).

الأعلى وقرار من المجلس، ولا يحول ذلك دون رئاسته للمجلس التأديبي"[1]، حسب المـــادة (11) قانون تعديل السلطة القضائية رقم (2) لسنة 2006.

لقد تم استبعاد الحكومة بتعديل المادة رقم (79) من قانون السلطة القضـــائية رقـــم (1) لسنة 2002، والاستعاضة عنها بالمادة رقم (20) من قانون تعديل قانون السلطة القضائية رقـــم (2) لسنة 2006، فقد نصت المادة (79)، "تسري على العاملين بالمحاكم أحكام قـــانون الخدمـــة المدنية"، ثم عدلت بإضافة البند الثاني والثالث من المادة (20)، والتي تنص على "يكون لـــرئيس المحكمة العليا سلطات الوزير ووكيل الوزارة المنصوص عليها في القوانين واللـــوائح بالنســـبة للعاملين في المحاكم، ويكون للنائب العام سلطات الوزير ووكيل الوزارة المشار إليها في الفقـــرة السابقة بالنسبة للعاملين بالنيابة العامة"[2].

ما سبق يعتبر تحجيم صلاحيات الوزراء ووكلاء الوزارات التابعين لحكومة مشكلة من الأغلبية البرلمانية، وإضافة صلاحيات للسلطة القضائية التي بقيت على ما هي عليه بعـــد فـــوز (حماس) بغالبية مقاعد المجلس التشريعي.

كما أن تعديل القانون هدف إلى تركيز الصلاحيات أكثر في يد الرئيس، فالمـــادة رقـــم (80) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، والتي تنص على "يضع مجلس القضاء الأعلى اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون"[3]؛ قد عدلت أيضا لتصبح حسب المادة رقم (20) من قانون تعديل قانون السلطة القضائية رقم (2) لسنة 2006، "يضع مجلس القضـــاء الأعلـــى اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون والتي يصادق عليها رئيس السلطة الوطنية وتنشر فـــي الجريدة الرسمية"[4].

---

[1] **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002**، مادة رقم (11).

[2] **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002**، المصدر السابق، مـــادة رقم (20)

[3] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مصدر سابق، المادة (80).

[4] **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002**، مصـــدر ســـابق، مـــادة (21).

لقد تغيرت المادة رقم (81) من قانون السلطة القضائية، واستعيض عنها بالمـــادة (22) من قانون تعديل قانون السلطة القضائية، وبهذا التغيير تم استبعاد وزير العـــدل المنتظـــر مـــن تنسيب من يشكل منهم مجلس القضاء الأعلى، فقد نصت المادة (81) المذكورة على، "بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من وزير العدل يُشكَّل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي"[1]، ثم تغيرت إلى المادة رقم (22) من قانون تعديل قانون السلطة القضـــائية رقـــم (2) لسنة 2006، حيث نصت على "في غير حالات الضرورة لا تجرى التشكيلات بين القضـــاة إلا مرة واحدة في السنة ويكون ذلك خلال شهر تموز"[2].

قانون الخدمة المدنية

في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية، "يعمل بأحكام قانون الخدمة المدنية المرافـــق على أن يبدأ تطبيق الجانب المالي منه على مراحل وفقاً للإمكانات المالية للسلطة الوطنية كمـــا يقرر مجلس الوزراء"[3]، فقد تركت هذه المادة القرار لمجلس الوزراء في تقرير البدء في تطبيق الجانب المالي من القانون، وهو الجانب الأهم، وفي المادة رقم (3)، أوعـــز القـــانون لمجلـــس الوزراء بتولي إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات، وتحديد قيمة علاوات الاختصـــاص والندرة والمخاطرة، وبهذا يكون للسلطة التنفيذية الصلاحيات في تحديد المتطلبـــات، ولـــم تقـــم السلطة التشريعية إلا بوضع الخطوط العريضة للقانون، وترك حيثيات تطبيق القرارات للســـلطة التنفيذية.

في المادة رقم (4)، البند الثاني، "أن تضع مشروعاً لهيكلها التنظيمي بتقسيماته محـــدداً فيه اختصاصات كل منها ويصدر باعتماده قرار من مجلس الوزراء"[4]، والبند الثالـــث والرابـــع والخامس والسادس، حيث يُطلب من مجلس الـــوزراء تحديـــد احتياجـــات، وتحديـــد واجبـــات

---

[1] **قانون السلطة القضائية** رقم (1) لسنة 2002، مادة رقم (81).

[2] **قرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002**، مصدر سابق، مادة رقـــم (22).

[3] **قانون الخدمة المدنية**، مادة رقم (1).

[4] **قانون الخدمة المدنية**، المصدر السابق، مادة رقم (4).

ومسؤوليات الموظفين وتوجيههم، ومراعاة الجوانب الاقتصادية والحرص على أمــوال الدولــة، وكلها صيغ تفويضية من قبل المجلس التشريعي إلى السلطة التنفيذيــة، ويتضــح مــن الصــيغ التشريعية السابقة عدم اهتمام السلطة التشريعية في الإبقاء على التواصل أثناء وضــع اللــوائح التنفيذية وتنفيذ القوانين.

وفي موضوع تعيين رئيس ديوان الموظفين العام؛ فقد أوكلت السلطة التشــريعية ذلــك لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء[1] رغم أن هذا المنصب يعمل بشكل مباشر على تطبيــق التشريعات والقوانين الإدارية والمالية، وكان الأولى أن يكون تابعا للمجلس التشريعي، أو مستقلا على الأقل.

في المادة رقم (16) من قانون الخدمة المدنية أيضا يوكل القانون إلى رئــيس الســلطة الوطنية وبتنسيب من مجلس الوزراء؛ تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى، وكذلك حسب المادة (17)، يعين الوكلاء والمديرون العامّون من موظفي الفئة الأولى.

لقد ألزمت المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية ديوان الموظفين العام بتقــديم تقريــر سنوي عن نشاطات الديوان لمجلس الوزراء، ورغم أن من مهام المجلس التشريعي هي المراقبة على تطبيق القوانين؛ إلا أن المشرع لم يلزم ديوان الموظفين بخصه بتقرير سنوي أسوة بالسلطة التنفيذية لتساعده على ممارسة دور المراقبة.

إن هذه الإجراءات فتحت الباب على مصــراعيه للتعيــين والتوظيــف الخــارج عــن الإجراءات الإدارية المتعارف عليها، كالمسابقات، والتنافس المفتوح، وخالفت المواد (86) مــن القانون الأساسي، "يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العــاملين فــي الدولــة وشــروط استخدامهم وفقا للقانون"[2]، كما خالفت المادة (26)، والتي تنص على حق المشاركة للفلســطينيين

---

[1] **قانون الخدمة المدنية**، المصدر السابق، المادة رقم (6)، البند الثاني.

[2] **القانون الأساسي الفلسطيني**، مصدر سابق، مادة (86).

وخاصة تقلد المناصب والوظائف على قاعدة تكافؤ الفرص[1]، وخالفت المادة التاسعة من القانون الأساسي والتي تنص على مبدأ المساواة.

تميل التشريعات والقوانين غالبا إلى تركيز الصلاحيات في يد رأس الهرم لأي وحدة إدارية، سواء كانت وزارة أو دائرة أو قسم أو أي مرتبة إدارية، وتشمل الصلاحيات المشاركة في تحديد الاحتياجات الوظيفية، مثل الشواغر والمؤهلات المناسبة لملئوها، وكما تشمل تحديد موعد ملء الفراغ، والمشاركة في اختيار المتقدمين للوظيفة، وتشمل أيضا تقدير كفاية الأداء للموظفين.

لقد حددت الأنظمة والقوانين أن يكون ضمن لجنة التعيين لأي وظيفة؛ وجود المسئول المباشر عن شاغل هذه الوظيفة، "يُعين موظفو الفئات الأخرى بقرار من رئيس الدائرة المختص"[2]، وهذا الإجراء يعطي نفوذا إضافيا لشخصية المسئول بالمقارنة مع صلاحياته، فتطغى الشخصية على الصلاحيات، وتكون الصلاحيات سند ومصدر قوة للشخصية، فقد حدد الباحثان، Bertram Raven and John French، أن القوة المشروعة هي احد مصادر قوة القائد في إدارة المؤسسة، وهذا النوع من القوة يستمد من الوصف الوظيفي الذي يشغله الرئيس في الهيكل الإداري[3]، وهذه القوة المستمدة من القانون تسمح أحيانا باستغلالها لمن أراد أن يفعل ذلك، وتعطي هامشا للمزاج الشخصي على حساب المهنية، وخاصة إذا شعر الموظف أن لرئيسة أن يحدد مستقبله الوظيفي.

لقد منحت المادة (31) من قانون الخدمة المدنية الرئيس صلاحيات تثبيت الموظف الجديد، "إذا اجتاز الموظف فترة التجربة بنجاح يقوم رئيس الدائرة الحكومية المختص بتثبيته بقرار في الوظيفة من تاريخ مباشرة العمل فيها ويتم إشعار الديوان بذلك"[4]، والمادة رقم (33)،

---

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني**، المصدر السابق، مادة (26).

[2] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، مصدر سابق، المادة (18).

[3] حريم، حسين، **السلوك التنظيمي**، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، الأردن، ط1، ص265

[4] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، مصدر سابق، مادة (31).

البند الثالث، "يقوم الرئيس المباشر بتقدير كفاية الأداء لموظفيه بموضــوعية ودقــة وأمانــة"[1]، ونتيجة للمادتين المذكورتين فان قرار الرئيس يحدد مستقبل المرؤوس، وهذا النوع من العلاقــة؛ حيث يشعر المسئول أن صلاحياته تحدد مستقبل الآخرين، فان هذا الشعور يجعل العلاقة السائدة بين الموظفين علاقة مصلحة.

والمادة (35) من قانون الخدمة المدنية، "يشكل رئيس كل دائرة حكومية لجنة برئاســته لتدقيق التقارير السنوية ووضع التقرير العام لكفاية أداء الموظف"[2]، كما أن الترقيــات يحــددها رئيس الدائرة أيضا، "ويتم اعتماد الترقية من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص"[3]، و"تتم الترقية داخل الفئتين الثانية والثالثة للموظفين المســتوفين لشــروط الترقية في الدائرة الحكومية المختصة بقرار من رئيس الدائرة المختص"[4]، والمادة (47)، "تــتم جميع الترقيات في باقي درجات الفئة الثالثة والفئتين الرابعة والخامســة بالأقدميــة مــن بــين المستوفين لشروط الترقية.

ويصدر القرار بذلك من رئيس الدائرة المختص بناء على توصية اللجنــة المختصــة"[5]، وفي المادة (48)، تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الأولى بتنسيب من رئيس الدائرة وقرار مــن مجلس الوزراء، وبما أن قرار مجلس الوزراء يعتبر أمر شكلي فان النفوذ الكامل يكون لــرئيس الدائرة المعنية، وإذا أراد أي موظف الوصول إلى الترقية؛ كان لزاما عليــة إرضــاء رئيســه المباشر، سواء بشكل مهني أو بشكل شخصي، فالنفوذ الوظيفي قائم بسبب التشريعات الموجودة، ويبقى القرار للموظف المسئول أن يستغل نفوذه أم لا، خاصة وان مواد القانون فيهــا مــا هــو بمثابة السلاح المشهر في وجه الموظف، ويستطيع المسئول استعماله لإحباط تقدم الموظف نحو الترقية.

---

[1] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة (33).
[2] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة (35).
[3] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة (44).
[4] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة(46).
[5] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة(47).

ففي المادة (50) من قانون الخدمة المدنية، "إذا قُدِّمت بحق موظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية فلا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته"[1].

إن نظام الترقيات والحوافز للموظفين الحكوميين، تعزز الصفات التنافسية بين الموظفين على حساب الصفات التعاونية، وبهذا يتهافت الموظفون على إرضاء المسئول أكثر من رفع مستوى العمل والأداء، ويبقى للموظف اللبق أفضل الفرص للوصول إلى الترقية من الموظف المنهمك بالعمل ولا يجد الفرصة لتسويق أعماله بشكل يؤهله لكسب الترقية والتقدم، فقد نصت المادة (56)، في البند الثالث، يجوز منح الموظف علاوة تشجيعية إذا حصل على تقدير ممتاز، على ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة عن 20% من عدد العاملين على نفس الدرجة. وعلى رئيس الدائرة المعنية أن يقرر لمن تمنح العلاوة وذلك بناء على عدة اعتبارات مهنية وإدارية، وقد يكون إحداها اعتبارات شخصية يستغل فيها نفوذه ليمنح أو يمنع حق المكافأة لأي موظف.

إن اللائحة التنفيذية هي التي أعطت رئيس الدائرة الحكومية الصلاحيات لتحديد قيمة العلاوات وتحديد معايير صرفها، "يقدم رؤساء الدوائر الحكومية اقتراحاً بقيمة علاوات: طبيعة العمل، والاختصاص والندرة، والمخاطرة، وأية علاوات أخرى ومستحقيها، مع تحديد الضوابط ومعايير صرفها"[2]، رغم أن قانون الخدمة المدنية لم يأتي على ذكر رئيس الدائرة في هذا الخصوص.

إذا واجه الموظف ظروف تعيق عمله في دائرته الحكومية بسبب معيقات فنية أو عدم انسجام مع رئيسه المباشر، أو وجود شاغر في دائرة حكومية أخرى أفضل لمصلحة الموظف، وأراد أن ينتقل إليها من اجل مصلحته ومصلحة العمل، وكان مدير أو رئيس الدائرة الحكومية الأخرى يرغب في انضمام الموظف لدائرته؛ فيبقى القرار الحاسم بيد رئيس دائرة الموظف

---

[1] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة (50).

[2] **اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية**، مادة رقم (8).

الحالية، وذلك حسب المادة (59) من قانون الخدمة المدنية، "يجوز نقل الموظف من دائرة حكومية إلى دائرة أخرى بناءً على طلبه وموافقة الدائرتين المختصتين ويصدر قرار النقل من الجهة المختصة بالتعيين"[1].

هذا الأمر غاية في الأهمية والحساسية؛ فإذا كان الموظف نشيط في دائرته، ويرغب في الانتقال لدائرة حكومية أخرى، فان رئيسه المباشر سوف يضع العراقيل أمامه لعدم رغبته في خسارة موظف نشيط، ولتجنب التفسيرات السلبية لرغبة الموظف في ترك دائرته إلى دوائر أخرى، وإذا كان الموظف سلبي وعلى خلاف مع المدير ويريد أن ينتقل لدائرة أخرى، فربما يرفض مسئوله من باب العقاب لهذا الموظف، وبالتالي يكون ذلك على حساب مصلحة العمل، ويكون القانون هو الذي منح رئيس الدائرة إمكانية استغلال نفوذه ليعيق مصلحة العمل، أو ليعيق مصلحة الموظف النشيط، وكان الأفضل أن يعطى الموظف الحرية في اختيار البقاء في عمله أو الانتقال إلى مكان آخر ضمن شروط تحددها مصلحة العمل ومصلحة الموظف وليس رغبة المسئول.

لقد ألزمت الأنظمة والقوانين الموظف العام التقيد بالتسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية[2]، وبهذا لا يستطيع الموظف رفع تظلمه لجهات عليا إن شعر باستغلال للنفوذ من قبل رئيسه المباشر، وهذه فسحة أخرى للتضييق على الموظف مع وجود البند الأول من المادة (66)، والذي يلزم الموظف بالعمل خارج أوقات العمل الرسمية إذا اقتضت المصلحة بناء على تكليف المسئولين عنه، دون توضيح مؤشرات المصلحة، ودون وصف العمل كعمل طارئ أو يمكن تأجيله لليوم التالي، وبالتالي يبقى المسئول وحده الذي يستطيع إلزام الموظف أو إعفائه أو التمييز بين الموظفين حين الطلب منهم القيام بمهام استثنائية.

[1] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، مصدر سابق، مادة (59).

[2] **قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998**، المصدر السابق، مادة (66).

من واجبات الموظف داخل نطاق وظيفته، الخضوع الرئاسي، وان يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، وان ينفذ أوامر رؤسائه ويراعي التسلسل الإداري[1]. وأحيانا يحتار الموظف بين خيار رفض أوامر رئيسه إن كان الأمر يتعلق بمخالفة للأنظمة والقوانين، وخيار القيام بتنفيذ الأمر وبالتالي مخالفة القوانين، فالمادة (74) لا تعفي الموظف من العقوبة إذا ارتكب مخالفة تنفيذا لأوامر من رئيسه المباشر؛ إلا إذا كان قد تلقى الأمر بشكل خطي ورفض تنفيذ المخالفة بشكل خطي أيضا.

من الناحية المنطقية، فانه ومع وجود العدد الكبير من القوانين الملزمة للموظف للتقيد برؤسائه؛ فان الموظف لا يقوى على مواجه رئيسه، خاصة وان رفض التعليمات بحاجة إلى تبادل المراسلات الخطية التي تودع في حوزة المسئول، وهذه الآلية قد تدفع الموظف أحيانا إلى ممارسة المخالفة الوظيفية التزاما بقرارات المسئولين متذرعا بالالتزام بالأوامر، ومتخوفا من عدم قدرته على إثبات رأيه أو إجراءاته السليمة.

هناك من الآراء ترى انه إذا أتيح للمرؤوس حق المخالفة للرئيس في أمر مخالف للقوانين؛ قد يؤدي إلى الإساءة للوظيفة العامة، وجلب الفضائح، ويرى البعض الآخر في الحق للمرؤوس في الإبلاغ عن عدم المشروعية بالطريقة التي يراها[2].

إضافة لكل الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدائرة، فان قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، في المادة (82)، أعطى الصلاحيات لرئيس الدائرة، للموافقة على إجازة استثنائية للموظف الذي يعمل في حقل التعليم، فحسب المادة المذكورة، في البند الثاني "ويجوز استثناء بموافقة رئيس الدائرة الحكومية المختص منح الموظف الذي يعمل في حقل التعليم إجازة لا تتجاوز عشرة أيام في السنة الواحدة"[3] ولإنهاء الإجازة أو تقصيرها أو تأجيلها حسب المادة (83)، والتي تنص على " لا يجوز تقصير أو تأجيل أو إنهاء الإجازة الاعتيادية السنوية إلا

---

[1] بلال البرغوثي وسامي جبارين، **التمييز في الوظيفة العامة**، دراسة فقهية قانونية، منشورات مصدر الديمقراطية وحقوق العاملين، رام الله، ص109.

[2] عجيبلة، عاصم احمد، **طاعة الرؤساء وحدودها**، عالم الكتب، ط5، 2000، القاهرة، ص183.

[3] **قانون الخدمة المدنية** رقم 4 لسنة 1998، مصدر سابق، مادة رقم (82).

لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل ويوافق عليها رئيس الدائرة الحكومية المعنية"[1] فيبقى القرار بيد رئيس الدائرة.

وأيضا لرئيس الدائرة أن يوافق على منح الموظف التابع له إجازة دراسية إذا أمضى سنتين على الأقل[2]، وفي هذه الصيغة القانونية مزيدا من النفوذ للمدير على حساب النظام نفسه، وكان الأولى أن يتحدد في القانون صفات الموظف الذي يستحق مثل هذه الامتيازات أو الإجازات، حتى يستطيع الموظف أن يحدد إن كان يستطيع الحصول عليها بغض النظر عن موقف الرئيس منه، وحتى لا يكون للعلاقة الشخصية من اثر على القرار، وحتى لا يضيع حق المرؤوس بين ثنايا الإجراءات الغير واضحة، "ويزداد تعقيدا إذا كان الأمر الصادر من الرئيس لا يبدو فيه التعسف، ولكنه يحمل ذلك بين سطوره"[3].

وفي المادة (93)، لرئيس الدائرة وقف الموظف عن العمل أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة عند إحالة الموظف إلى التحقيق ريثما ينتهي التحقيق[4]، وفي هذه الحالة، وفي الغالب يحوم حول الموظف إشكالات يكون احد أطرافها المدير إما لكونه جزء من المشكلة، أو لكونه وضع الترتيبات اللازمة لأجراء التحقيق مع الموظف، وفي كلتا الحالتين فان جعل الصلاحيات للمدير لوقف الموظف أو نقله يعطي المزيد من النفوذ لجهة على حساب جهة أخرى، والأصح أن يكون أطراف القرارات والتحقيق موظفين من خارج الدائرة المعنية.

لقد استثنى قانون الخدمة المدنية من الوظائف من حكم عليهم بجنايات أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، واشترط القانون أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية حسب المادة (24) من القانون الصادر عام 1998[5]، وجاءت اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بعد سبع سنوات

---

[1] **قانون الخدمة المدنية** رقم 4 لسنة 1998، المصدر السابق، مادة رقم (83).

[2] **قانون الخدمة المدنية** رقم 4 لسنة 1998، المصدر السابق، مادة (86).

[3] **طاعة الرؤساء وحدودها**، مرجع سابق، ص207.

[4] **قانون الخدمة المدنية** رقم 4 لسنة 1998،مصدر سابق، مادة رقم (93).

[5] **قانون الخدمة المدنية** رقم 4 لسنة 1998، مصدر سابق، مادة (24).

لتطلب خلو الموظف المتقدم للوظيفة من السوابق حسب المادة (18)[1]، وهذا يعني مساحة أوسع للسلطة التنفيذية لرفض توظيف أفراد على خلاف مع القانون أو مع السلطة التنفيذية، وفي عام 2006، أقرّت الحكومة برئاسة رئيس الوزراء آنذاك إسماعيل هنية، أقرّت قانون بإلغاء شرط السلامة الأمنية في التوظيف.

إن التحول في النظام السياسي في فلسطين اثر تغير الأغلبية في المجلس التشريعي من حركة (فتح) إلى حركة (حماس) بعد فوز الأخيرة في انتخابات عام 2006، وحصولها على اغلب مقاعد المجلس التشريعي، وتشكيلها لحكومة أعضائها من (حماس)؛ افرز تغييرا بالنظام الإداري بعد أن عملت حكومة (حماس) على إقرار بعض القوانين الداعمة لتوجهاتها، وشهد المجلس التشريعي قبيل استلام الفائزين لمهامهم كأعضاء مجلس تشريعي بعد انتخابات 2006 موجة من القوانين الاستباقية.

بعد استلام أعضاء المجلس التشريعي الجدد مهامهم التشريعية؛ أقروا موجة أخرى من القوانين اللاغية لقوانين سابقة، وبعد إقالة حكومة (حماس) قامت الحكومة المصّرفة للإعمال بإقرار قوانين تلغي ما صدر عن حكومة (حماس).

قانون هيئة الرقابة

إن صدور قانون هيئة الرقابة رقم 17 لسنة 1995 في 1995/12/31، أي قبل انتخابات المجلس التشريعي الأول بعشرين يوم فقط، يعني أن السلطة التنفيذية آنذاك أرادت أن تضع القانون ليتماشى مع واقع التعيينات الاستثنائية التي تصدرها السلطة التنفيذية بدون اللجوء إلى رقابة من قبل هيئة مشكلة من المجلس التشريعي المفترض.

في القانون المذكور في المادة رقم (3) "تشكل الهيئة من رئيس ونائب رئيس وعدد كاف من الوظائف الرقابية والوظائف المساعدة ويكون تعيين رئيس الهيئة ونائبه بقرار من رئيس

[1] **اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية**، مصدر سابق، مادة رقم (18).

السلطة"[1]، وهذا النص جاء بقانون اصدر في عام 1995، وكانت زمام الأمور جميعها بيد رئيس السلطة آنذاك.

وفي المادة رقم (15) من قانون الخدمة المدنية، "يعين رئيس دائــرة الرقابــة الماليــة والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي"[2]، وأما في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، وفي المادة رقم (4)، البند الأول، "يعــين رئــيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وبعــد المصــادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي"[3]. وفي المادة رقم (5) من نفس القانون، " يقــدم رئيس السلطة الوطنية بديلا عن رئيس الديوان خلال مدة أقصاها أسبوعان من تــاريخ رفــض المجلس التشريعي المصادقة على المرشح لمنصب رئيس الديوان"[4].

فالقانون الجديد وضع دورا مهما للمجلس التشريعي في تعيين رئــيس هيئــة الرقابــة، وأعطاه الصلاحيات لرفض تنسيب رئيس السلطة، وهذا تطور لمرحلة سابقة كان النفوذ واضحا بيد رئيس السلطة آنذاك لحاجة رئيس السلطة لهكذا نفوذ في ظل تعيينات جديــدة فــي مرحلــة تكوين السلطة وبناء هياكلها وردف الموظفين بأعداد كبيرة.

وفي تعيين نائب رئيس الديوان، فبعد أن كان تعيينه من قبل رئيس السلطة فقط في قانون هيئة الرقابة رقم (17) لعام 1995؛ أصبح تعيينه بقرار من مجلس الوزراء وبتنسيب من رئيس الديوان حسب المادة رقم (4) البند الثاني من قانون ديوان الرقابة المالية والإداريــة رقــم (15) لعام 2004.

وحتى في رفع التقارير فان هيئة الرقابة كانت ترفع تقاريرها لــرئيس الســلطة فقــط، وأحيانا تزوده ببيانات ومعلومات يطلبها منها، وهذا الشكل يشــبه إلــى حــد بعيــد دور هيئــة

---

[1] **قانون هيئة الرقابة** رقم 17 لسنة 1995، المادة الثالثة.

[2] **قانون الخدمة المدنية**، مصدر سابق، مادة رقم (15).

[3] **قانون هيئة الرقابة** رقم 15 لسنة 2004، المادة رقم (4).

[4] **قانون هيئة الرقابة** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (5).

الاستعلامات أو حتى المخابرات العامة، والتي تعمل على تعزيز قـدرات وإمكانيـات رئـيس السلطة في مواجهة المتغيرات المحيطة وليس كهيئة مستقلة، ولكن في قانون ديوان الرقابة رقـم (15) لسنة 2004، فان رئيس الديوان يقدم لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشـريعي ومجلس الوزراء تقريرا سنويا أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته وعليـه أن يـزود رئـيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بأية بيانات أو معلومات"[1].

إن في المرجعية لتعيين رئيس ديوان الموظفين العام أهمية كبيرة، فالأفضل أن تكون المرجعية في التعيين للمجلس التشريعي بشكل كامل حتى يمارس الديوان حريته في العمل، وحتى لا يتأثر من أي مرجعية ذات صلة في الجهة الخاضعة له، فللديوان حق الاعتراض علـى قـرارات أي جهة حكومية، ولكن إذا نشب خلاف بين الديوان والجهة الحكومية؛ فان مرجعية حـل الخـلاف هي مجلس الوزراء، وله، أي مجلس الوزراء، أن يتخذ أي إجراء يراه مناسـبا [2]حسـب البنـد الرابع من المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية، وهذا يعني أن الحسم النهائي يبقى بيد السلطة التنفيذية، وهذا يعطيها مزيدا من استغلال هذه المواد لتعزيز استغلال نفوذهـا علـى الأحكـام، ويضعف عمل ديوان الموظفين العام، ويضعف دور المجلس الرقابي على الإعمـال الإداريـة، خاصة وان ديوان الموظفين يرفع تقريره السنوي لمجلس الوزراء فقط، ولا يخـص المجلـس التشريعي بنسخة منه حسب المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية.

في 2004/12/27 وقع رئيس السلطة الفلسطينية روحي فتوح قـانون ديـوان الرقابـة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، قبل انتخابات المجلس التشريعي الثانية بأقل من شهر، حيث كانت تعيش السلطة الوطنية الفلسطينية حالة من الفوضى بعد استشـهاد الـرئيس ياسـر عرفات، وأثناء التدخل العسكري لقـوات الاحـتلال الإسـرائيلي، وانتشـار السـلاح بأيـدي الفلسطينيين.

[1] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم (15) لسنة 2004، مادة (8).

[2] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم (15) لسنة 2004، المصدر السابق، المادة السابعة.

لقد جاء قانون ديوان الرقابة المالية والادارية رقم (15) لسنة 2004 ببنود تـدعو إلـى الرقابة الجدية؛ فقد حددت المادة رقم (3) من القانون الأعمال الرقابية أنهـا تسـتهدف حسـن استخدام المال العام من قبل السلطة، وتستهدف التفتيش الإداري لضمان كفـاءة الأداء، وحسـن استخدام السلطة، والكشف عن الانحراف، وضمان الشفافية والنزاهة[1].

إن المهمات المذكورة سهلة إذا وجدت الإرادة في تطبيقها، وليس لعمر رئيس الـديوان دخل في تطبيق القانون المذكور، فرغم أن من شروط الترشح لعضوية المجلس التشريعي أن يتم الثامنة والعشرين من العمر؛ إلا أن من شروط ترأس ديوان الرقابة أن يتم الأربعين من العمـر حسب المادة السادسة في البند الرابع من القانون المذكور[2]، ولا شروط تتعلق بالعمر على مـن يقع الاختيار عليه ليصبح وزيرا، وربما سبب الاهتمام بالعمر في ترأس ديوان المـوظفين هـو الاحتمالات الممكن مواجهتها أثناء قيام المسئولين في الديوان بعملهم، فربما يتعرضون لأشخاص متنفذين في السلطة، وهذا يتطلب شرعية قوية لأداء عملهم، وظروف خاصة مثل حصانة خاصة لهم.

فقد نصت المادة رقم (11) من القانون على "وفقا لأحكام هذا القـانون يتمتـع رئـيس الديوان ونائبه والمدير وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيـذ مهامهم"[3]، والمادة رقم (12) دعت جميع الجهات للتعاون مع الديوان، ونهت عن التـدخل فـي عمله.

يهدف الديوان إلى كشف أوجه الانحراف المالي والإداري واستغلال النفـوذ الـوظيفي، ويعطي القانون جملة من الصلاحيات لتحقيق ذلك، منها متابعة أجهزة الرقابة الداخلية، ومراقبـة نفقات السلطة وإيراداتها، وللديوان حسب المادة رقم (24) أن يدقق فـي الحسـابات والوثـائق والمستندات في أية دائرة، وعلى موظفي الدائرة تسهيل مهمة الـديوان[4]، وللـديوان صـلاحية

---

[1] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (3).

[2] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (6).

[3] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (11).

[4] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (24).

الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات الواردة من الموظفين وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات.

حسب المادة (29) فان الديوان يستطيع طلب الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو صور من الجهات المعنية حتى لو كانت الملفات سرية التداول، كما يحق للديوان استدعاء من يريد لسماع أقواله. وللديوان أن يطلب إيقاف أي موظف عن عمله مؤقتا لحين إجراء التحقيقات اللازمة حسب المادة رقم (30) من القانون. ولا حصر لنطاق عمل ديوان الرقابة حسي المادة (31)، فقد اخضع قانون ديوان الرقابة كل الجهات الرسمية وغير الرسمية لرقابة الديوان، فمؤسسة الرئاسة والمؤسسات التابعة لها تخضع للرقابة، ورئيس مجلس الوزراء وأعضاء الوزارة والمجلس التشريعي والسلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها، وجميع الوزارات والأجهزة وقوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية، والمؤسسات الرسمية بشكل عام والمؤسسات التي رخص لها باستغلال مرفق عام[1].

قانون الكسب غير المشروع

اصدر الرئيس المؤقت روحي فتوح، قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، وذلك بتاريخ 2005/1/8؛ أي قبل أيام من استلام الرئيس محمود عباس مهام منصبه كرئيس للسلطة.

لقد اخضع القانون لأحكامه كل الجهات الفلسطينية في الدولة، بما فيها السلطات الثلاث والرئيس وجميع المؤسسات، وأعطيت جميع الصلاحيات اللازمة لرئيسها وطاقمها لتسهيل عملهم، علما أن المادة رقم (3) من قانون الكسب غير المشروع تعطي رئيس السلطة الصلاحيات لتعيين رئيس الهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي[2]، وهذا يحد من قدرة رئيس الهيئة على مواجهة رئيس السلطة ومجلس الوزراء إذا حدث أي شكوك حول كسب غير مشروع.

[1] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (31).

[2] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (1) لسنة 2005، مادة رقم (3).

لقد حُددت اختصاصات الهيئة وصلاحياتها بالفحص والتحقيق في الشكاوى وطلب البيانات والاستعانة بجهات ضبطية أخرى، وإحالة القضايا إلى الجهات المختصة حسب القانون مثل المجلس التشريعي في حالة تجاوزات الرئيس، والى الرئيس في حالة تجاوزات رئيس الوزراء، والى مجلس القضاء الأعلى في حالة تجاوزات أعضاء السلطة القضائية[1]، ولم يعطى القانون صفة الضبطة القضائية لهيئة الكسب غير المشروع.

في 2010/6/20 اصدر الرئيس محمود عباس قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 يقضي بتعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، وحسب المادة رقم (2) استبدل اسم القانون من الكسب غير المشروع إلى مكافحة الفساد.

لقد جاء في التعديل، في المادة رقم (6) من قانون رقم (7) لسنة 2010، في البند الثالث ما نصه، "يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء"[2]، وهذا تعديل للمادة رقم (3) من قانون رقم (1) لسنة 2005، حيث نص البند الثاني منها على "يعين رئيس الدولة، رئيسا للهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة"[3]، والذي تغير في المادة هو استثناء مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد، فبعد أن كان غالبية المجلس التشريعي في عام 2005 تؤيد حركة فتح ورئيس السلطة؛ أصبح غالبية المجلس التشريعي في عام 2010 تؤيد حركة حماس، وهذا الإجراء لا يتماشى مع فكرة محاربة الفساد.

وفي المادة رقم (6) من قانون رقم (7) لسنة 2010، ينص البند الثامن على "يعين نائباً لرئيس الهيئة بناءً على قرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب رئيس الهيئة، يتولى نائب رئيس الهيئة

---

[1] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (1) لسنة 2005، المصدر السابق، مادة رقم (17).

[2] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (7) لسنة 2010، مادة رقم (6).

[3] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (1) لسنة 2005، مصدر سابق، مادة رقم (3).

مهام رئيس الهيئة حال غيابه"[1] وهذا تعزيز إضافي لنفوذ رئيس السلطة والذي من المفترض أن يكون خاضع للقانون أيضا، كما أن في النص استثناء لدور المجلس التشريعي.

المادة رقم (7) من القانون المعدل أعطت رئيس السلطة الصلاحيات لإعفاء رئيس الهيئة في حال استقال أو فقد الأهلية أو فقد احد شروط تعيينه[2]، علما بان المادة رقم (7) جاءت تعديلا للمادة رقم (6) من قانون رقم (1) لسنة 2005، فقد نصت المادة رقم (6) في بندها الثاني على "لا يجوز عزل أو تغيير الرئيس إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي"[3]، وبتعديل المادة المذكورة، يكون رئيس السلطة قد منح نفسه نفوذ إضافي يمارسه على رئيس الهيئة، ويكون بذلك قد خالف المادة رقم (6) من قانون (1) لسنة 2005، وهذا يعني ضعف إضافي لإمكانية موافقة المجلس التشريعي على القانون عند عرضه عليه في أول انعقاد للمجلس التشريعي.

وفي المادة رقم (17) من قانون رقم (1) لسنة 2005، حددت في حال وجود شبهات عند أي فئة؛ الجهة التي تحال إليها هذه الفئة للمحاسبة، وأوضحت انه إذا تبين للهيئة أي شبهات على كسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية؛ فانه يحال إلى المجلس التشريعي، "... والى المجلس التشريعي بالنسبة لرئيس السلطة الوطنية..."[4]، ولكن في القانون المعدل رقم (7) لسنة 2010، نصت المادة رقم (10) على "إذا تبين للهيئة بالنسبة للفئات المنصوص عليها في الفقرات (1، 2، 3، 4) من المادة (5) من هذا القانون باستثناء رئيس السلطة الوطنية وجود شبهات قوية على ارتكاب أحد الجرائم المشمولة في هذا القانون يحيل رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس السلطة الوطنية بالنسبة لرئيس الوزراء ومستشاريه"[5]، لقد أعطى القانون المعدل لرئيس السلطة صلاحيات أوسع من تلك التي حصل عليها في القانون الأصلي،

---

[1] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (7) لسنة 2010، مصدر سابق، مادة رقم (6).

[2] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (7) لسنة 2010، المصدر السابق، مادة رقم (7).

[3] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (1) لسنة 2005، مصدر سابق، مادة رقم (6)

[4] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (1) لسنة 2005، المصدر السابق، مادة رقم (17).

[5] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (7) لسنة 2010، المصدر السابق، مادة رقم (10).

كما أن المادة المذكورة أعطت لرئيس السلطة صلاحية تحويل رئيس الهيئة للمجلس التشـــريعي في حال وجود شبهات، ولم تعطي رئيس الهيئة صلاحيات تحويـــل رئـــيس الســـلطة للمجلـــس التشريعي في حال وجود شبهات، كما هو الحال في القانون الاصـــلي، قـــانون الكســـب غيـــر المشروع رقم (1) لسنة 2005[1].

[1] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (1) لسنة 2005، المصدر السابق، مادة رقم (15)، ومادة رقم (16).

الفصل الثالث

محطات في النظام السياسي الفلسطيني

لقد امتاز النظام السياسي الفلسطيني بكثرة محطاته الهامة تاريخيا وجغرافيا، وفي هذه الدراسة، وحيث حدودها الزمانية تبدأ منذ توقيع إعلان المبادئ في أوسلو ولغاية العام 2011، سوف يتم استعراض بعض المحطات التي تخدم أهداف الدراسة، وخاصة المحطات التي يظهر من خلال تحليلها إمكانية استغلال النفوذ وخاصة أثناء اتخاذ القرارات ووضع التشريعات أو تعديلها. فقد استعرضت الدراسة الأحداث الإدارية التي مر بها الشعب الفلسطيني منذ أوسلو إلى انتخابات المجلس التشريعي الأولى، كما عالجت الدراسة نشاطات المجلس التشريعي طيلة العشر سنوات التي تولاها حتى انتخابات المجلس التشريعي الثانية، وركزت الدراسة على استحداث منصب رئيس الوزراء، وتعديل القانون الأساسي لذات الغرض، حيث لم يخلو التعديل من وضع تشريعات لها أبعاد تنازع صلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء المنتظر.

كما أبرزت الدراسة أهمية انتخاب مجلس تشريعي جديد، خاصة وان نتائج انتخابات المجلس التشريعي الثانية أفرزت تغير في توجهات المجلس التشريعي بسبب فوز حركة (حماس) بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وما رافق هذا التحول من تشريعات جديدة تعزز من نفوذ فئة دون أخرى.

ومن المحطات التي اعتبرتها الدراسة مهمة هي تشكيل حكومة (حماس)، وما صدر عنها من قرارات تخدم توجهات حركة (حماس)، وقرارات تلغي قرارات سابقة كانت تخدم توجهات (فتح).

ومن المحطات التي اعتبرتها الدراسة جديرة بالتحليل هي الحكومة الثالثة عشر برئاسة الدكتور سلام فياض، حيث تم إلغاء قرارات صدرت عن الحكومة السابقة المؤيدة ل(حماس)، وتم إصدار قرارات تخدم حكومة تصريف الأعمال برئاسة الدكتور سلام فياض.

استحداث منصب رئيس الوزراء

في 2003/3/18 صدر في رام الله تعديل للقانون الأساسي الفلسطيني وذلك لاستحداث منصب رئيس للوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية، استجابة للضغوط الخارجية التي مورست على رئيس السلطة الراحل ياسر عرفات. إن موافقة الرئيس ياسر عرفات على استحداث منصب رئيس للوزراء، وتغيير بنود القانون الأساسي ليتماشى مع الوضع الجديد؛ جاءت بعد مناقشات طويلة، ومحاولات من جهات متعددة، عربية وأوروبية وأمريكية، وصفها المحللون السياسيون أنها محاولة لتقويض صلاحيات ونفوذ ياسر عرفات، والذي وافق على تغيير بنود القانون الأساسي مع حفاظه على نفوذه[1].

كثيرة هي التشريعات التي أقرت قبل استحداث منصب رئيس الوزراء، وبعد تعديل القانون الأساسي عام 2003، لم يظهر منح رئيس الوزراء أي صلاحيات تتماشى مع وضع استحداث المنصب، فمثلا أزمة سلطة الطاقة، والتي كانت تاريخيا تابعة للرئيس، مادة رقم (2) من قانون رقم 12 لسنة 1995 "تنشأ سلطة طاقة فلسطينية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتكون لها ميزانيتها الخاصة وتتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويكون لها رئيس يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"[2]، وتشير المادة (69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م في النقطة التاسعة إلى اختصاصات مجلس الوزراء وذلك كما يلي:

" 9 - أ. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. ب. تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون" [3].

---

[1] **المجلة الالكترونية نوافذ**، مقال بعنوان المجلس التشريعي يقر استحداث منصب رئيس الوزراء، http://islamtoday.net/nawafeth/artshow-12-25300.htm

[2] **قانون سلطة الطاقة** رقم (12) لعام 1995،

[3] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، مصدر سابق، المادة (69).

كان لا بد أن يشمل التعديل تغيير مرجعية سلطة الطاقة، لتصبح تابعة لمجلس الوزراء، وان يكون تعيين رئيسها من قبل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بدل رئيس السلطة، تماشيا مع المادة (69) من القانون المعدل، ولكن بقيت سلطة الطاقة على وضعها السابق، وبقي قانونها كما هو دون تعديل.

لقد بقيت بعض الهيئات التي تم تشكيلها قبل تعديل القانون الأساسي، بقيت تتبع رئيس السلطة، كما لم يتم تغيير بعض البنود التي كانت تصلح في ظل عدم وجود رئيس للوزراء مثل المادة (31)، والتي تتحدث عن إنشاء هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، وأنها، أي الهيئة، ملزمة بتقديم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني، ولم يتم إضافة رئيس الوزراء[1].

والمادة رقم (40) من القانون الأساسي الفلسطيني، "يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية"[2]، حيث لم تشير المادة إلى مشاركة وزير الخارجية في الرأي والتنسيب كما في تعيينات أخرى، ولم تتطرق إلى اخذ رأي رئيس الوزراء أو حكومته بهذا الصدد، علما بأن رئيس السلطة يستطيع أن يتدخل حتى في موعد انعقاد مجلس الوزراء، كما في المادة (45)، "ولرئيس السلطة أن يطلب من رئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد"[3].

في حال أراد رئيس السلطة أن يحاسب رئيس الوزراء فيما قد يُنسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفية؛ فانه يستطيع حسب المادة رقم (75) من القانون الأساسي الفلسطيني، البند الأول، وهنا يجيز القانون الأساسي لرئيس السلطة أن يفعل ذلك دون تدخل من المجلس التشريعي، والذي أي المجلس التشريعي هو من يصادق على الوزارة، وهو من يمنح الثقة أو

---

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة رقم (31).

[2] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة رقم (40).

[3] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة (45).

يحجبها عن رئيس الوزراء أو حكومته مجتمعين وفرادى، وفي هذا تغييب للمجلس التشـــريعي، وتسهيل لإمكانية استغلال النفوذ الوظيفي من قبل رئيس السلطة فيما لـــو اختلـــف مـــع رئـــيس الوزراء[1].

وفي المادة (80) من القانون الأساسي، والتي تتعلق بإقرار الذمة الماليـــة، فقـــد جعـــل القانون إيداع الإقرار في حوزة رئيس السلطة فقط، وتبقى سرية لديه[2]، وبهذا يستطيع الـــرئيس استعمال ما لديه من إقرار ذمة مالية في أوقات معينة، ويستطيع الإبقاء على سرية المعلومـــات متى شاء، وهذا يعطي الرئيس مزيدا من الأوراق الضاغطة على رئيس الوزراء يستعملها متـــى شاء بعيدا عن المتطلبات القانونية، أو الإجراءات الدستورية، ولا يعطـــي المجلـــس التشـــريعي المعلومات التي تساعده في حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو أي وزير في حال الثـــراء الغيـــر قانوني، وهذا يعيق دور المجلس التشريعي الرقابي، ويعيق صلاحيات الاستجواب التي منحهـــا القانون الأساسي للمجلس التشريعي لمحاسبة الوزراء، كما يعيق عمل هيئـــات الرقابـــة الماليـــة والإدارية.

في بعض التعيينات تم استثناء رئيس الوزراء من المشاركة في التنســـيب مثـــل تعيـــين محافظ سلطة النقد، والذي يتم حسب المادة رقم (93)، البنـــد الثـــاني مـــن القـــانون الأساســـي الفلسطيني، "يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه مـــن قبل المجلس التشريعي الفلسطيني"[3]. وفي نفس الكيفية يعين رئيس هيئة الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة وبمصادقة من المجلس التشريعي، ولا أهمية لأخذ رأي رئيس الوزراء، كما أن تقارير جهاز الرقابة يقدم للرئيس وللمجلس التشريعي ولا يقدم نسخة منه لمجلس الوزراء حسب المادة (96)، البند الثاني من القانون الأساسي الفلسطيني، رغم أن التقرير يمـــس أكثـــر الحكومة ومجلس الوزراء[4].

---

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة (75).

[2] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة رقم (80).

[3] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة (94).

[4] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، المصدر السابق، مادة (96)

من الأولى أن يعين رئيس هيئة الرقابة الإدارية والمالية من قبل المجلس التشريعي ليلعب دوره المناط به حسب القانون، وليشمل النشاط الرقابي مؤسسة الرئاسة ومؤسسة الحكومة، وليسلم التقرير للمجلس التشريعي لتعزيز دوره الرقابي. أما وقد نص القانون على تدخل الرئيس في تعيين رئيس هيئة الرقابة، وعلى ضرورة رفع تقريرها للرئيس فهذا يعني أن السلطة التنفيذية هي التي تعين من سيراقبها.

ما سلف ذكره يخالف مبدأ حرية العمل والنزاهة، وإذا كان الحال كذلك، فلماذا ذهب المجلس التشريعي إلى منح رئيس السلطة صلاحيات هي أصلا من صلب صلاحيات المجلس التشريعي؟ وإذا أراد المجلس التشريعي مشاركة السلطة التنفيذية بالمسؤولية عن تشكيل هيئة الرقابة، فلماذا لم تنص المادة (96) على مشاركة رئيس الوزراء في تعيين رئيس هيئة الرقابة الإدارية والمالية؟ ولماذا لم تُلزَم هيئة الرقابة على تقديم نسخة من تقريرها لرئيس الوزراء؟ والواضح هو وجود تنازع في الصلاحيات والنفوذ، ترجّح فيه الكفة لصالح رئيس السلطة آنذاك.

انتخابات المجلس التشريعي الثانية

لقد سبق انتخابات المجلس التشريعي الثانية سلسلة من الإجراءات قام بها المجلس التشريعي القائم آنذاك، والذي بغالبيته يؤيد حركة (فتح)، كما رافق نتائج الانتخابات التي فازت بها حركة (حماس)، مجموعة أخرى من القرارات، وتبع نتائج الانتخابات أيضا وقبل تسلم المجلس التشريعي مهام منصبه؛ تشريعات وقوانين اعتبرها لاحقا المجلس التشريعي الجديد غير مبررة.

ففي 2006/2/13، وبعد فوز (حماس) بانتخابات المجلس التشريعي بحوالي ثلاث أسابيع، وقبل تسلم الفائزين مهامهم؛ اقر المجلس التشريعي الفلسطيني بغالبيته الفتحاوية، سلسلة من التعديلات على النظام الداخلي للمجلس القادم بغالبيته الحمساوية، وكان أبرز هذه التعديلات هو استحداث منصب أمين عام للمجلس التشريعي، وإعطائه صلاحيات على حساب صلاحيات أمين السر الذي يأتي عادة بالانتخاب من قبل أعضاء المجلس التشريعي، ففي البند الثامن من المادة الأولى الخاصة بالتعريفات، عرفت أمانة السر على أنها: أمين السر ومعاونوه من موظفي

الأمانة العامة ولم تأتي التعريفات على تعريف الأمين العام للمجلس التشريعي[1] والتي أدرجـت كإضافة في تعديلات النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث عُرّف الأمين العـام بـأمين عـام المجلس، والأمانة العامة بكافة إدارات ووحدات المجلس ويمثلها الأمين العام، ويعين الأمين العام من قبل هيئة المكتب المكونة من رئيس المجلس التشريعي ونائبيه وأمين السر المنتخبـين مـن المجلس، ووظيفة الأمين العام هي وظيفة إدارية لا تنتهي بانتهاء أو تغييـر أعضـاء المجلـس التشريعي كما هو الحال مع هيئة المكتب التي تنتهي بانتهاء دورة المجلس، ولـم يـأت النظـام الداخلي على انتهاء مدة الأمين العام.

وكان أول أمين عام للمجلس التشريعي ينتمي إلى حركة (فتح)، وعين من قبل المجلـس التشريعي أثناء الفترة الانتقالية بعيد فوز (حماس)، وأوكلت للأمين العام مهـام واسـعة حسـب المادة الثانية من تعديلات النظام الداخلي للمادة رقم (11) من النظام الداخلي للمجلس التشـريعي حيث نصت على، "تتولى الأمانة العامة جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية، والإعلاميـة والعلاقات العامة، والبروتوكول، وكافة شؤون جلسات المجلس ولجانه وتبليغ قرارات المجلـس للجهات المعنية ومتابعة تنفيذها، وضبط وحفظ الوثائق والسجلات"[2].

الصلاحيات السابق ذكرها كانت لأمين السر حسب المادة رقم (11) من النظام الـداخلي قبل التعديل حيث نصت على "تعين هيئة المكتب أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس تشـرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية، والإعلامية، والعلاقات العامة، والبروتوكـول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضـبط وحفـظ كـل الوثـائق التـي تتعلـق بالجلسات"[3]، والسبب في هذا الإجراء هو إبقاء النفوذ بيد الأمين العام الذي ينتمي إلـى حركـة (فتح) وتجريد الصلاحيات من أمين السر الذي سينتخب من قبـل أغلبيـة أعضـاء المجلـس التشريعي المنتمين إلى (حماس).

[1] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، مادة رقم (1).

[2] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، مادة (2).

[3] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي** قبل التعديل، 2000، المادة رقم (11).

وحيثما وجد صلاحيات لأمين السر تم تعديلها لتكون للأمين العام، فالمادة رقم (19) من النظام الداخلي قبل التعديل تنص على "يقوم أمين سر المجلس بتوزيع قرارات المجلس ومحضر الجلسة السابقة ومشروع جدول أعمال الجلسة على الأعضاء قبل الاجتماع التالي بثمان وأربعين ساعة على الأقل"[1]، وتغيرت المادة (19)، بالمادة رقم (3) من النظام الداخلي المعدل، والتي تنص على "يقوم الأمين العام بتوزيع قرارات المجلس ومحضر الجلسة السابقة، ومشروع جدول أعمال الجلسة على الأعضاء قبل الاجتماع التالي بثمان وأربعين ساعة على الأقل"[2].

والمادة رقم (23) من النظام تنص، "يحرر لكل جلسة محضر يدون به تفصيلا جميع المداولات التي تناولتها الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات"[3]، وهذه المهمة كانت من مهام أمين السر، وتحولت إلى الأمين العام حسب المادة رقم (4) من النظام المعدل، "يحرر الأمين العام جلسة محضراً يدون به تفصيلاً جميع المداولات التي تناولتها الجلسة، وما عرض فيها من موضوعات، وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات"[4].

لقد كان رئيس المجلس وأمين السر من يوقع على السجلات حسب المادة (24) من النظام الداخلي، وتحول التوقيع إلى الرئيس والأمين العام حسب المادة (5) من النظام المعدل حيث نصت على، "بعد التصديق على المحضر يوقع عليه الرئيس والأمين العام، ويحفظ بسجلات المجلس، ويجوز للمجلس نشر ملخص عنه في نشره خاصة للمجلس"[5].

ولضمان قدرة الأمين العام على الاطلاع على مجريات العمل المستقبلية للمجلس التشريعي الجديد، خاصة وان الأمين العام هو من مؤيدين المجلس التشريعي الأول، فقد تم تعديل المادة رقم (26) الفقرة الثانية من النظام الداخلي، والتي كانت تنص على "لا يجوز لأي

---

[1] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، المصدر السابق، مادة رقم (19).

[2] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، مصدر سابق، مادة (3).

[3] **المجلس التشريعي النظام الداخلي**، مصدر سابق، مادة (23).

[4] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، مصدر سابق، مادة (4).

[5] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، المصدر السابق، مادة (5).

من موظفي المجلس حضور الجلسات السرية إلا إذا أجاز الرئيس ذلــك"[1]، والــرئيس ســيكون منتخب من قبل الغالبية المنتمية لحركة (حماس)، ولذلك عُدلت المادة (26)، بالمادة رقــم (6)، لتصبح تنص على "لا يجوز لأي من موظفي المجلس باستثناء الأمين العام حضــور الجلســات السرية، إلا إذا أجاز الرئيس ذلك"[2].

والمادة السابعة من النظام المعدل جرّدت أمين السر من مهامه وأوكلتها للامين العــام، فقد كانت تنص المادة (27) قبل التعديل على، "يتولى أمين الســر تحريــر محاضــر جلســات المجلس السرية وتحفظ هذه المحاضر بسكرتارية الأمانة العامــة ولا يجــوز لغيــر الأعضــاء الإطلاع عليها وللمجلس الحق في نشرها أو البعض منها بقرار الأغلبية المطلقــة للمجلــس"[3]، وأصبحت بعد التعديل تنص على، "يتولى الأمين العام تحرير محاضر جلسات المجلس الســرية، وتحفظ هذه المحاضر بسكرتارية الأمانة العامة، ولا يجوز لغير الأعضــاء الاطــلاع عليهــا، وللمجلس الحق في نشرها أو البعض منها بقرار الأغلبية المطلقة للمجلس"[4]، حسب المادة رقــم (7) من النظام المعدل.

حتى صلاحيات تقييد طلبات الكلام فقد سحبت من أمين السر بعد أن نصت عليها المادة (30) من النظام الداخلي، "يقيد أمين السر أو من ينوب عنه طلبات الكلام حسب ترتيب تقــديمها ولا يقبل طلب الكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان إلا بعد تقديم تقريرهــا"[5]، وأعطيــت للامين العام حسب المادة (8) من النظام المعدل، "يقيد الأمين العام طلبات الكلام حسب ترتيــب تقديمها، ولا يقبل طلب الكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان، إلا بعد تقديم تقريرها"[6].

---

[1] **المجلس التشريعي النظام الداخلي**، مصدر سابق، مادة رقم (26).

[2] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، مصدر سابق، مادة (6).

[3] **المجلس التشريعي النظام الداخلي**، مصدر سابق، مادة رقم (27).

[4] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، مصدر سابق، مادة رقم (7).

[5] **المجلس التشريعي النظام الداخلي**، مصدر سابق، مادة رقم (30).

[6] **نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي** لسنة 2006، مصدر سابق، مادة رقم (8).

قبيل انتخابات المجلس التشريعي الثانية، وفي 2006/1/19؛ اصدر الرئيس محمود عباس قرار بمنع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية وذلك في قانون رقم (1) لسنة 2006، "وقف جميع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية، واقتصارها على الترقيات المستحقة وفقاً للقانون"[1]، وهذا القانون جاء قبل ستة أيام من انتخاب مجلس تشريعي فلسطيني ثاني والذي فازت فيه (حماس) بأغلبية المقاعد، وتحسبا لفوز (حماس)، فقد أقدم الرئيس محمود عباس على إصدار مثل هذا القانون حتى يمنع أي ترقيات استثنائية قد تقدم عليها الحكومة المستقبلية المتوقعة.

ورغم أن الرئيس محمود عباس صرّح في أكثر من موضع انه لا يرغب في استغلال نفوذه وفي الاستئثار بالسلطة؛ لا تزال القوانين التي أصدرها تؤشر على محاولة تحجيم صلاحيات الآخرين، فهو الذي دعا إلى مبدأ الشفافية والمحاسبة في دعايته الانتخابية، ففي المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2005 والخاص بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، وفي المادة رقم (1)، فقد وضعت شروط التعيين والتي شملت أن تكون الوزارة أو الهيئة أو المؤسسة الحكومية بحاجة إلى ملء الشاغر المعني، وان يتوفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة، وان تتبع أصول التوظيف السليمة مثل الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين لملء الشاغر المقصود طبقا لمبدأ المسابقة والشفافية[2].

في نفس الوقت اصدر الرئيس محمود عباس قرار رقم (11) لسنة 2005 بشأن إلحاق اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بدائرة التربية والتعليم العالي لمنظمة التحرير الفلسطينية وذلك بتاريخ 2005/3/10[3]، حيث أن محمود عباس هو رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، ثم عاد واصدر المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2005 بشأن إلحاق اللجنة الوطنية

---

[1] **قانون رقم 1 لسنة 2006،بشأن منع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية**، مادة (1).

[2] **المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2005 والخاص بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية**، المادة رقم (1)،

[3] **المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2005 بإلحاق اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بدائرة التربية والتعليم العالي لمنظمة التحرير الفلسطينية**، مادة رقم (1).

الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بمجلس الوزراء وذلك بتاريخ 2005/7/10[1]، وبهذا القرار يكون قد ألغى القرار السابق، كما وشكل لها هيئة إشراف لا يتبع أي من أعضائها للرئيس[2]، فتحولت المسئولية إلى رئيس الوزراء آنذاك أحمد قريع، وهو من نفس اللون السياسي لرئيس السلطة.

في تاريخ 2006/2/16، اصدر الرئيس مرسوم رئاسي رقم (8) لسنة 2006، يقضي بإلغاء المرسوم الرئاسي السابق، ويعيد إلحاق اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بدائرة التربية والتعليم العالي لمنظمة التحرير الفلسطينية[3]، وهذا القرار الأخير جاء بعد إجراء الانتخابات التشريعية التي فازت بها (حماس) بأيام قليلة، وقبل تولي المجلس الجديد مهام منصبه، وقبل تشكيل حكومة تتبع ل(حماس)، وهذا القرار هو واحد من قرارات استباقية مماثلة سحبت الصلاحيات والنفوذ من الحكومة المفترض تشكيلها من (حماس).

حكومة (حماس)

بعد تشكيل الحكومة برئاسة إسماعيل هنية وعرضها على المجلس التشريعي الذي غالبية أعضائه من (حماس)، ومصادقة المجلس التشريعي على الحكومة، والتي كان وزرائها من حركة حماس أيضا؛ قامت باتخاذ سلسلة من القرارات ردا على قرارات سابقة من المجلس التشريعي السابق، أو من الحكومة السابقة، وذلك لتوسيع نفوذها أو تحررها من قيود بعض القوانين السابقة.

لتجاوز عقبة صعوبة تنقل وزرائها بين غزة والضفة الغربية بسبب الاحتلال الإسرائيلي ومطاردته لأعضاء الحكومة والمجلس التشريعي من المنتمين لحركة (حماس)، فقد قرر مجلس

---

[1] **المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2005 بإلحاق اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بمجلس الوزراء.** مادة رقم (1).

[2] **المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2005 بإلحاق اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بمجلس الوزراء،** المصدر السابق، مادة رقم (2).

[3] **المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2006، بإلحاق اللجنة الوطنية الفلسطينية للتربية والثقافة والعلوم بدائرة التربية والتعليم العالي لمنظمة التحرير الفلسطينية،** مادة رقم (1).

الوزراء بقرار رقم (141) لسنة 2006، تفعيل البند الخامس من المادة رقم (71) مـــن القـــانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003[1]، والتي تنص على "يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حـــدود القـــانون"[2]، وبهـــذا القرار يستطيع الوزير الموجود في غزة، والذي لا يستطيع التنقل بين غزة والضـــفة الغربيـــة، يستطيع أن يفوض صلاحياته لمن يريد كي لا تنتقل الصلاحيات في بعض الإجراءات الإداريـــة للموظف الأعلى في الوزارة، والذي هو في الغالب من الموظفين السابقين المؤيدين للحكومـــات السابقة.

كما ألغت حكومة (حماس) شرط السلامة الأمنية في التوظيـــف وذلـــك لاســـتبعاد رأي الأجهزة الأمنية في الأشخاص المرشحين للوظائف، وذلك بإصدار قرار رقم (35) لسنة 2006 بإلغاء السلامة الأمنية للمتقدمين لشغل الوظائف الحكومية، حيث نصت المادة رقم (1) المعنونـــة بالفحص الأمني، "تلغى السلامة الأمنية (الفحص الأمني) للمتقدمين لشغل الوظـــائف الحكوميـــة. على أن يتمتع المتقدم لشغل الوظيفة الحكومية بالشروط المنصوص عليها في المادة (24) مـــن قانون الخدمة المدنية وتعديلاته. والمادة (18) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته"[3].

في 2006/5/9 أعطت لحكومة (حماس) الصلاحيات لمجلس وزاري مصـــغر لاتخـــاذ القرارات الاستثنائية الطارئة وذلك في المادة رقم (1) من قانون رقم (40) لسنة 2006، "تصدر القرارات الاستثنائية الطارئة في إطار المجلس الوزاري المصغر"[4]، كما صدر قـــرار مجلـــس وزراء رقم (59) لسنة 2006 بشأن إعداد وتقييم ومراجعة هيكليات الوزارات، مادة رقـــم (1) "1 - يقوم الوزراء بالنظر في الهياكل التنظيمية الخاصة بوزارتهم حســـب مـــا يـــراه الـــوزير.

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (141) بشأن تفعيل المادة 5/71 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003**، مادة رقم (1).

[2] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003**، مصدر سابق، مادة رقم (71).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (35) لسنة 2006، بإلغاء السلامة الأمنية للمتقدمين لشغل الوظائف الحكومية**، مـــادة رقـــم (1).

[4] **قرار مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2006، بشأن آلية إصدار القرارات الاستثنائية**، مادة رقم (1).

2- يقوم الوزير المعني بمراجعة الهيكلية مع مراعاة الأصول المتبعة. والتي تتطلب تشكيل لجنة في الوزارة المعنية. وترفع اللجنة توصياتها إلى وزارة التخطيط ومن ثم إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها"[1]، وهذه القرارات كانت تمهيدا لسلسلة من الترقيات الاستثنائية لموظفين غالبيتهم ذوي ميول سياسي مؤيد لحركة (حماس)، وقد قامت الحكومات اللاحقة بإلغاء هذه الترقيات ضمن قرارات بحق مؤيدين لحركة (حماس) وصلت في بعضها إلى الفصل من الوظيفة.

في قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2006 الصادر بتاريخ 2006/6/6، نصت المادة رقم (1) على "يعدّل قرار مجلس الوزراء رقم (31/19/م.و/أ.ق) لسنة 2004م بشأن إحالة طلبات الترقيات إلى لجنة الشؤون الإدارية للدراسة، ليصبح على النحو التالي: 1- إحالة كافة الطلبات من قبل الوزارات حول الترقيات إلى لجنة الشؤون الإدارية الوزارية الدائمة ومن ثم العودة بالتوصيات المناسبة إلى مجلس الوزراء"[2]، وبهذا حدد مجلس الوزراء صلاحيات الترقيات الإدارية بيد مجلس الوزراء.

في البند الثاني "اعتبار الوزير المعني عضواً في اللجنة الإدارية عند مناقشة الطلبات المتعلقة بوزارته"[3] وهذا تعزيزا لنفوذ الوزير الجديد، والذي هو على وشك إجراء تغييرات في هيكلية الوزارة تعزز من نفوذه وسلطانه على وزارته، وتخوفا من ممارسات لكبار الموظفين من مؤيدين حركة (فتح) لتقويض عمله كوزير، وهذه الممارسات عمقت أزمة الثقة بين (فتح) و(حماس) وزادت الفجوة بين الموظفين العموميين والحكومة المشكلة من (حماس)، وفتحت الباب أمام حرب قوانين راح ضحيتها القانون، أما في البند الثالث من المادة الأولى من نفس القانون، "إذا تعذر حضور الوزير شخصياً فللوزير المعني إنابة أحد موظفي الفئة العليا عنه"[4] وبهذا وضعت الحكومة حل للوزراء من غزة والذين لا يستطيعون الحضور إلى الضفة بسبب

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (59) لسنة 2006، بشأن إعداد وتقييم ومراجعة هيكليات الوزارات**، مادة رقم (1).

[2] **قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2006، بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (19/31/م.و/أ.ق) لسنة 2004**، مادة رقم (1).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2006**، المصدر السابق، مادة رقم (1)، البند 2.

[4] **قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2006**، المصدر السابق، مادة رقم (1)، البند 3.

الاحتلال، وتركت لهم خيار اختيار من يرونه مناسبا ومنسجما مع توجهات الوزير لتحقيق ما يريده.

في بعض الأحيان، ولتجنب الخلاف مع القانون، فقد استحدثت الحكومة مناصب جديدة لشغلها من قبل أشخاص ذوي اتجاهات مؤيدة لتوجهات الحكومة، ففي قانون رقم (70) لسنة 2006 بشان تعديل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وفي المادة رقم (1) "تُعدل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء بإضافة مسمى وكيل الأمانة العامة لمجلس الوزراء بدرجة (A1)"[1]، وصدر هذا القرار بتاريخ 2006/7/11 من قبل رئيس الوزراء إسماعيل هنية.

وفي 2007/2/5، وقّع إسماعيل هنية قانون جديد رقم (7) لسنة 2007، وينص في مادته رقم (1) على " المصادقة على تعديل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء بإضافة مسمى وكيلاً مساعداً للامين العام لمجلس الوزراء بدرجة (A2)"[2]، وقد تم تعيين البعض من الموظفين المؤيدين لحركة (حماس) في هذه المناصب، وتم ترقية البعض الآخر ليشغلوا الشواغر ألمسماه.

وفي قانون رقم (60) لسنة 2006، أقدمت الحكومة على تغيير درجة مدير ديوان الوزير فقد نصت المادة رقم (1) على " يجوز أن يكون مدير ديوان الوزير أو مدير مكتبه (حسب مقتضى الحال) مديراً عاماً بدرجة (A4)"[3].

كما قامت حكومة (حماس) بإضافة وكلاء مساعدين لمجموعة من الوزارات ومنحتهم صلاحيات واسعة كي تعزز من نفوذها والسيطرة على الوزارات، ففي 2006/6/6، صدر قانون (57) لسنة 2006 بشأن الهيكل التنظيمي والخطة التطويرية لوزارة الصحة، والمادة رقم (1) تنص على "المصادقة على تعديل الهيكل التنظيمي والخطة التطويرية لوزارة الصحة

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (70) لسنة 2006، بشأن تعديل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء**، مادة رقم (1).

[2] **قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2007، بشأن المصادقة على تعديل هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء**، مادة رقم (1).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (60) لسنة 2006، بشأن درجة مدير ديوان الوزير**، مادة رقم (1).

باستحداث منصب وكيل مساعد للشؤون الإدارية والمالية"[1]، وفي 2006/7/11 تم تعديل وزارة المالية حسب المادة (1) من قرار رقم (71) لسنة 2006، "تُعدل هيكلية وزارة المالية بإضافة مسمى وكيل مساعد للشؤون الإدارية ووكيل مساعد لشؤون إدارة الرواتب"[2]، وكذلك وزارة الخارجية بقرار رقم (15) لسنة 2007، مادة (1)، " إجراء تعديل على هيكلية وزارة الشؤون الخارجية بإضافة مسمى وكيل مساعد"[3]، وجميع هذه القرارات ألغيت من قبل حكومة سلام فياض بعد أحداث انفصال غزة عن الضفة في عام 2007.

وفي إجراءات أخرى قامت بها حكومة (حماس) الجديدة للمس باستحقاقات حصل عليها موظفون من قبل حكومات سابقة مؤيدة لحركة (فتح) ومنها قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2007 بشأن السيارات الحكومية الموجودة بحوزة الموظفين دون درجة الوكيل المساعد، فقد نصت المادة رقم (1) البند الثالث " يتم تخيير صاحب السيارة عند تكهينها بأعلى سعر في المزاودة لشرائها وفي حال موافقته على الشراء يتم خصم ثمنها من مستحقاته لدى وزارة المالية بحسب النظام المعمول به في وزارة المالية"[4]، وهذا الإجراء الذي جاء في فترة انقطاع الرواتب لمدة ستة شهور منذ استلام حكومة (حماس)، ومن ثم البدء في حينه بدفع سلف لذوي الدخل البسيط، وهذا يعني أن الموظف الذي بحوزته سيارة حكومية، وهو بالضرورة موظف من الدرجات العليا، ويواجه أعباء انقطاع في الرواتب ومستحقات مالية عالية، وجاء هذا القانون لإضافة صعوبات جديدة استعملتها (حماس) للضغط على الموظفين الفتحاويين، فرغم أن القانون ينطبق على الجميع؛ إلا أن المتضرر منه هو الموظف الذي كان مستفيد من الحكومات الفتحاوية.

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (57) لسنة 2006، بشأن تعديل الهيكل التنظيمي والخطة التطويرية لوزارة الصحة**، مادة رقم (1).

[2] **قرار مجلس الوزراء رقم (71) لسنة 2006، بشأن تعديل هيكلية وزارة المالية**، مادة رقم (1).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2007، بشأن إجراء تعديل على هيكلية وزارة الشؤون الخارجية**، مادة رقم (1).

[4] **قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2007، بشأن السيارات الحكومية الموجودة بحوزة الموظفين دون درجة الوكيل المساعد**، مادة رقم (1).

ولم تكتف حكومة (حماس) بهذا الحد، إنما شملت بالبند الأخير من المادة رقم (1)، المتقاعدين أيضا، "يسري القرار على المتقاعدين كافة الذين بحوزتهم مركبات حكومية ومن في حكمهم، يتم تنفيذ عملية البيع في كل وزارة وبشكل مستقل"[1]، أما الأشخاص المؤيدين لحكومة (حماس) مثل السجناء السابقين والذين امضوا فترات من التوقيف والسجن لدى مراكز الأمن الفلسطينية فقد أقرت الحكومة قرار رقم (143) لسنة 2006 بشأن معادلة حقوق السجناء السياسيين بحقوق الأسرى، فحسب المادة رقم (1) في الفرع الأول "الموافقة المبدئية على الاقتراح المقدم من قبل وزير شئون الأسرى بشأن احتساب واعتماد سنوات الاعتقال عند السلطة الوطنية الفلسطينية على خلفية الانتماء السياسي...،... كسنوات سجن للأسير تثبت في ملفه ألاعتقالي في وزارة شئون الأسرى والمحررين"[2]، والفرع الثالث ينص " يحق لهذه الفئة أن تحصل على كافة الخدمات التي يحصل عليها أي أسير لدى الاحتلال الإسرائيلي وفقا لما نصت عليه القوانين ذات الصلة"[3].

بعض القرارات مست أشخاص محددين سبق وان حصلوا على استحقاق وظيفي في ظل الحكومات السابقة لحكومة (حماس)، ومثال على ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (145) لسنة 2006، حيث نصت المادة رقم (1) على، " تلغى درجة وزير لكل من رئيس هيئة الحج والعمرة، ورئيس هيئة التقاعد العام ورئيس ديوان الفتوى والتشريع"[4]، وفي المادة رقم (2) تركت المجال للجنة الوزارية الخاصة لتحديد درجة الوصف الوظيفي لهم، "يتم تحديد درجة

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة** 2007 **بشأن السيارات الحكومية الموجودة بحوزة الموظفين دون درجة الوكيل المساعد**، المصدر السابق، مادة رقم (1).

[2] **قرار مجلس الوزراء رقم (143) لسنة 2006، بشأن معادلة حقوق السجناء السياسيين بحقوق الأسرى**، مادة رقم (1).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (143) لسنة 2006، بشأن معادلة حقوق السجناء السياسيين بحقوق الأسرى**، المصدر السابق، مادة رقم (1). بند 3

[4] **قرار مجلس الوزراء رقم (145) لسنة 2006، بشأن تحديد درجة الوصف الوظيفي لرئيس هيئة الحج والعمرة ورئيس هيئة التقاعد العام ورئيس ديوان الفتوى والتشريع**، مادة رقم (1).

الوصف الوظيفي لهم وفقا لما تحدده اللجنة الوزارية الخاصة للتعامل مع المؤسسات الحكومية الغير وزارية"[1]، وهذا إجراء يعمق الفجوة بين الحكومة وكبار الموظفين.

وبعد الأحداث التي جرت في غزة وسيطرت قوات مسلحة تابعة لحركة (حماس) على مقار الأجهزة الأمنية؛ قرر الرئيس محمود عباس في 2007/6/14 حل حكومة إسماعيل هنية بمرسوم رقم (8) لسنة 2007، "إقالة رئيس الوزراء الأخ إسماعيل هنية"[2]، وإعلان حالة الطوارئ، وتعطيل العمل بالمادة (79) من القانون الأساسي، والتي تعطي صلاحيات للمجلس التشريعي في حجب الثقة عن أي حكومة يعينها الرئيس، وتمنع الحكومة المعينة من ممارسة مهامها قبل حصولها على ثقة المجلس التشريعي[3]، وبإلغاء هذه المادة يكون الرئيس قد جرّد المجلس التشريعي من صلاحياته.

لقد حوّل الرئيس محمود عباس صلاحيات المجلس التشريعي له لكي يستطيع تعيين الحكومة بدون عراقيل، وذلك بالمرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2007، بتاريخ 2007/6/17، أي بعد إقالة حكومة إسماعيل هنية بثلاث أيام، حيث نصت المادة رقم (1) على " تعليق العمل بأحكام المادة (79) من القانون الأساسي المعدل لسنة2003 "[4]، وقبلها بيومين أي بتاريخ 2007/6/15، اصدر ا لرئيس المرسوم رقم (11) لسنة 2007، وبهذا المرسوم قرر تعليق العمل بمواد القانون الأساسي رقم (65) و(66) و(67)[5]، والتي تجمد نفوذ المجلس التشريعي في مباركة تعيين الحكومات.

وبعد الإجراءات السابقة، تم تكليف حكومة تصريف أعمال برئاسة الدكتور سلام فياض، ولم تعترف حكومة إسماعيل هنية بإجراءات الرئيس كونها تعتبر وجودها أكثر شرعية من

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (145) لسنة 2006، بشأن تحديد درجة الوصف الوظيفي لرئيس هيئة الحج والعمرة ورئيس هيئة التقاعد العام ورئيس ديوان الفتوى والتشريع**، المصدر السابق، مادة رقم (2).

[2] **مرسوم رقم (8) لسنة 2007 بشأن اختيار وتكليف رئيس الوزراء**، مادة رقم (1).

[3] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام** 2003، مصدر سابق، مادة رقم (79).

[4] **مرسوم رقم (12) لسنة 2007، بشأن تعليق العمل بأحكام المادة (79)**، مادة رقم (1).

[5] مرسوم رقم (11) لسنة 2007، بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65،66،67)، مادة رقم (1)

حكومة تصريف الأعمال، وذلك لكونها كانت قد عُرضت على المجلس التشريعي وصادق عليها، واعتبرت حكومة إسماعيل هنية ما حصل في غزة ليس تمردا على الرئيس محمود عباس وإنما هو ممارسة صلاحيات الحكومة على الأرض، واعتبر رئيس السلطة أن حكومة إسماعيل هنية غير شرعية لأنه اصدر قرار بإقالتها حسب صلاحياته بالقانون، وبناء عليه أصبح لدينا حكومتين كل واحدة مقتنعة أنها الشرعية وأن الأخرى ليس كذلك.

حكومة سلام فياض

بعد تشكيل الدكتور سلام فياض للحكومة عام 2007 باشرت بسلسلة إجراءات تلغي قرارات سابقة صدرت عن حكومة إسماعيل هنية، فقد قررت حكومة سلام فياض بتاريخ 2007/6/20 قرار رقم (5) لسنة 2007 بشأن إلغاء كافة قرارات تعيين القوة التنفيذية، ونصت المادة رقم (1) من القانون في الفرع الأول على "إلغاء كافة قرارات التعيين التي صدرت لأفراد القوة التنفيذية ومليشيات حركة (حماس)، واعتبار هذه القرارات كأن لم تكن"[1]، وفي الفرع الثاني نصت على "فسخ كافة العقود المبرمة مع أفراد القوة التنفيذي أو مليشيات حركة حماس في كافة الوظائف الحكومية واعتبار هذه العقود كأن لم تكن"[2]، وبما أن حكومة إسماعيل هنية المقالة لا تعترف بحكومة تصريف الأعمال في الضفة الغربية؛ فإنها لا تعترف بالقوانين التي تصدر عنها، فتكون القوة التنفيذية غير شرعية بناء على القانون الصادر عن حكومة تصريف الأعمال، وتكون شرعية بناء على قوانين سابقة، ويبقى الخلاف يتمركز حول القانون، ويعتبر كل طرف من المختلفين أن القانون لصالحه.

وفي قانون مشابه، فقد أصدرت حكومة سلام فياض قرار رقم (80) لسنة 2007 بشان الموظفين غير الملتزمين بالشرعية حسب تصنيف الحكومة، فقد نصت المادة رقم (1) على "فصل كل موظف لا يلتزم بالشرعية حسب الفئة التي ينتمي إليها الموظف حسب الترتيب

[1] **قرار رقم (5) لسنة 2007، بشأن إلغاء كافة قرارات تعيين القوة التنفيذية والمليشيات الخارجة عن القانون في الوظائف الحكومية وفسخ عقودهم**، مادة رقم (1).

[2] **قرار رقم (5) لسنة 2007، بشأن إلغاء كافة قرارات تعيين القوة التنفيذية والمليشيات الخارجة عن القانون في الوظائف الحكومية وفسخ عقودهم**، المصدر السابق، مادة رقم (1).

التالي:"[1] ففي البند الأول "يفصل موظفو الفئة الخاصّة والعليا المخالفين للشرعية وغير الملتزمين بها بقرار من السيّد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء"[2] وفي البند الثاني "يفصل موظفو الفئة الأولى فما دون بقرار من رئيس ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع رئيس الدائرة الحكومية المختص"[3].

مما سبق فان الرئيس مطالب بتطبيق البند الأول حول موظفو الفئة الخاصة بناء على قرار مجلس الوزراء، وهذا غير منطقي لان الرئيس هو من يصدر القرارات بقوة القانون، والحكومة تصدر اللوائح التنفيذية بناء على قرارات الرئيس، والأدنى يلتزم بقرارات الأعلى وليس العكس.

كما قرر مجلس الوزراء برئاسة الدكتور سلام فياض وقف كافة عقود العمل المعقودة بعد تاريخ 2005/12/31، وذلك بقرار رقم (20) لسنة 2007، ويأتي هذا القرار بعد إعلان حالة الطوارئ بالمرسوم الرئاسي بحوالي أسبوعين، وحسب المادة رقم (1) الفرع الأول؛ فان اتفاقيات التوظيف أصبحت لاغيه رغم مضي أكثر من سنة عليها، وهذا يخالف قانون الخدمة المدنية وخاصة فترة التجربة التي مدتها سنة، كما أن القرار شمل المؤيدين للحكومة صاحبة القرار، والذين عينوا بقرارات استثنائية قبل تسلم حكومة (حماس) مهامها، وأيضا شملت المعارضين من الذين يؤيدون حكومة (حماس) وحصلوا على وظائفهم أثناء ممارسة حكومة (حماس) مهامها برئاسة إسماعيل هنية.

والقرار شمل المؤيدين والمعارضين لحكومة سلام فياض تفاديا لانتقادات تتعلق بالتمييز في الوظيفة العمومية، وتركت المجال للمؤيدين لكي يعترضوا على القرار ويعودوا إلى عملهم بوسائل متعددة، وهذا يظهر في الفقرة الثانية من القانون حيث نصت على "يمنح لكل متعاقد منهم

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (80) لسنة 2007، بشأن الموظفين غير الملتزمين بالشرعية**، مادة رقم (1).

[2] **قرار مجلس الوزراء رقم (80) لسنة 2007 بشأن الموظفين غير الملتزمين بالشرعية**، المصدر السابق، مادة رقم (1).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (80) لسنة** 2007 **بشأن الموظفين غير الملتزمين بالشرعية**، المصدر السابق، مادة رقم (1).

مدة شهر واحد من تاريخه لتقديم شكوى إلى ديوان الموظفين العام الذي يبحثها مع الوزارة المختصة، والأمانة العامة لمجلس الوزراء"[1].

ما سبق يعني أن الصلاحيات بإعادة الموظف للعمل ستكون بيد الوزارة التي يتبع لها الموظف والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وبذلك يمكن استغلال هذا القانون لإعادة الموظفين المؤيدين لحكومة سلام فياض، والإبقاء على فصل الموظفين الذين يشتبه بتأييدهم لحركة (حماس)، وفي البند الثالث من ذات المادة فان القانون استثنى المعلمين حيث نص البند الثالث على "يستثنى من هذا القرار المعلمون الذين تم التعاقد معهم وفقاً للمسابقات التي أجرتها وزارة التربية والتعليم العالي"[2].

النص السابق لم يشكل حصانة للمعلمين في وزارة التربية والتعليم، بل قامت الحكومة بفصلهم بشكل فردي وأحيانا بشكل مجموعات، وقد تقدم غالبيتهم بشكاوى لمحكمة العدل العليا، وللهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، والتي بدورها، أي الهيئة، تقدمت بدعوى جماعية لمحكمة العدل العليا، وبعد أكثر من ثلاثين جلسة قررت محكمة العدل العليا رد الدعوى بحجة عدم الاختصاص، والمتتبع للقضية يدرك أن ردها له أبعاد سياسية أكثر منها أبعاد قانونية.

إن ورود القرارات تباعا شكل شعورا إضافيا بعدم الاستقرار الوظيفي لدى الموظف العام، وبعض القرارات شكلت إحراجا للموظف، فالمؤيد ل(حماس) لا يرغب في الالتزام بالتعليمات الصادرة عن حكومة تابعة ل(فتح)، والموظف المؤيد ل(فتح) كذلك يتجنب الإخلاص في تنفيذ قرارات من حكومة مؤيدة ل(حماس)، وأحيانا الالتزام بقرارات جهة يعتبر تحدي لجهة أخرى، فقرار حكومة سلام فياض رقم (3) لسنة 2007 بشان الوظيفة العمومية، حيث أن المادة

---

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2007، بشأن وقف كافة عقود العمل المعقودة بعد تاريخ** 2005/12/31، مادة رقم (1).

[2] **قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2007، بشأن وقف كافة عقود العمل المعقودة بعد تاريخ** 2005/12/31، المصدر السابق، مادة رقم (1).

رقم (1) تنص على "على موظفي الخدمة المدنية كافة في جناحي الوطن أن يقوموا بمهام أعمالهم وفقاً لقرارات وتعليمات الوزراء"[1].

أما المادة رقم (2) والتي تنص على " الالتزام بتقديم خدماتهم للمواطنين وفقاً للقانون"[2]، فهي تعني أنه يجب على الموظفين الذين يعملون في قطاع غزة أن يلتزموا بقرارات الحكومة برئاسة الدكتور سلام فياض، رغم أنهم يعملون تحت مظلة حكومة إسماعيل هنية، وهذا يعني أن التزام الموظف بوظيفته يعرضه لمضايقات من إحدى الحكومتين، وعدم التزامه يعرضه لمضايقات من الحكومة الثانية، فالموظف يتعرض لجهة تهدده بقطع راتبه، وأخرى تهدده بتجريده من صلاحياته، فله أن يعمل بحجة الالتزام الإداري، وله أن لا يعمل بحجة منعه من العمل.

كما أن استعمال القانون لمخالفة القانون وخاصة القانون الأساسي، وقانون الخدمة المدنية، وقانون العمل، والشروط التي يُفصل الموظف بناء عليها؛ كل هذه الإجراءات لا تكون إلا بوجود نفوذ على الأرض يتيح المجال لاستغلاله، مثل وضع القوانين التي تتناسب مع توجهات الحكومة. فمثلا، أقرّت حكومة سلام فياض قانون رقم (116) لسنة 2007 بشان فسخ عقود إيجار المباني التي تم الاستيلاء عليها في غزة، حيث نصت المادة رقم (1) في البند الأول على "تكليف وزارة المالية اتخاذ الإجراءات القانونية لفسخ عقود إيجار المباني التي تم الاستيلاء عليها من قبل الانقلابين في المحافظات الجنوبية"[3].

الذي يملك المال يتحكم في حجبه ومنحه، والذي يملك القوة العسكرية على الأرض يتحكم في السيطرة على الأماكن والمباني، وكل فريق يستند إلى تفسيراته في التشريعات، ويمكن أن يصدّر القوانين لتساعده على اتخاذ الإجراءات، وفي البند الثاني من المادة الأولى للقانون المذكور؛ فقد قررت الحكومة قطع خطوط الهاتف الأرضي والخلوي، "تكليف وزارة المالية

---

[1] **قرار رقم (3) لسنة 2007، بشأن الوظيفة العمومية**، مادة رقم (1).

[2] **قرار رقم (3) لسنة 2007، بشأن الوظيفة العمومية**، المصدر السابق، مادة رقم (2).

[3] **قرار مجلس الوزراء رقم (116) لسنة 2007، بشأن فسخ عقود إيجار المباني التي تم الاستيلاء عليها في المحافظات الجنوبية من قبل الانقلابيين**، مادة رقم (1).

اتخاذ الإجراءات القانونية لقطع خطوط الهاتف والجوال عن تلك المباني وشاغليها من الملتزمين بالشرعية"[1].

قبل صدور القانون السابق بيومين، صدر قانون رقم (11) لسنة 2007، حيث يختص بتراخيص المركبات التابعة للأجهزة الأمنية في غزة، فقد نصت المادة الأولى منه على " وقف سريان ترخيص مركبات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية التابعة للأجهزة الأمنية بالمحافظات الجنوبية"[2]، وفي البند الثاني "إلغاء وثائق التأمين لمركبات السلطة الوطنية الفلسطينية التابعة للأجهزة الأمنية بالمحافظات الجنوبية"[3]، فالحكومة التي أوقفت التراخيص والتأمين؛ هي الحكومة التي تملك المال وتسيطر عليه، وبالتالي تستطيع من خلال نفوذها أن تمنع المال، وأن توقف التصاريح والتأمينات.

[1] **قرار مجلس الوزراء رقم (116) لسنة 2007**، المصدر السابق، مادة رقم (1).

[2] **قرار رقم (11) لسنة 2007، بشأن وقف سريان ترخيص وتأمين مركبات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية التابعة للأجهزة الأمنية بالمحافظات الجنوبية**، مادة رقم (1).

[3] **قرار رقم (11) لسنة 2007، بشأن وقف سريان ترخيص وتأمين مركبات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية التابعة للأجهزة الأمنية بالمحافظات الجنوبية**، المصدر السابق، مادة رقم (1).

الفصل الرابع

السبل الوقائية والعلاج لمكافحة استغلال النفوذ الوظيفي

لقد وضعت التشريعات الدولية والوطنية تدابير متعددة للحيلولة دون استغلال النفوذ الوظيفي من قبل المسئولين والموظفين العموميين، فقد تطرقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 إلى الوقاية من الفساد بشكل عام؛ ففي المادة الخامسة من الفصل الثاني، طالبت الاتفاقية الدول الأطراف بوضع سياسات لمكافحة الفساد، وتجسيد مبادئ سيادة القانون والنزاهة والشفافية والمساءلة، كما طالبت بالسعي إلى إجراء تقييم دوري للتدابير الإدارية لتقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته[1].

لقد دعت الاتفاقية الدول للتعاون فيما بينها ومع المنظمات الدولية لتعزيز المشاركة في البرامج الدولية الرامية إلى منع الفساد، وطالبت الاتفاقية في المادة السادسة بوجود هيئة في الدولة العضو تتولى منع الفساد، ويكون لها، أي الهيئة، ما يلزم من الاستقلال، وتدخلت الاتفاقية في نظم التوظيف والترقية والإحالة للتقاعد[2]، ووضعت شروط لذلك حسب المادة السابعة مثل الكفاءة والشفافية والجدارة، وان تشتمل على إجراءات مناسبة للاختيار لتولي المناصب العرضة للفساد مع ضرورة التناوب، وحثت ذات المادة على تقديم أجور كافية للوقاية من انزلاق الموظف في استغلال وظيفته[3].

لقد حثت الاتفاقية في المادة الثامنة الدول الأطراف على تطبيق معايير سلوكية من اجل أداء مشرّف وسليم في الوظائف الحكومية[4]، وتطرقت المادة التاسعة بتخصيص أكثر إلى وضع نظم مشتريات والية المشاركة في المناقصات، ومعايير إرساء العقود والاختيار، وإقامة نظم داخلية للتظلم والطعون[5]، وطالبت المادة العاشرة بتعزيز الشفافية باعتماد إجراءات تمكّن عامة

[1] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، الفصل الثاني، مادة رقم (5).

[2] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (6).

[3] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (7).

[4] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (8).

[5] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003**، المصدر السابق، مادة رقم (9).

الناس من الحصول على معلومات عن كيفية اتخاذ القرارات، وتيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات[1]، كما أوصت الاتفاقية في المادة الحادي عشر إلى تعزيز دور القضاء، وذلك بوضع تدابير لتدعيم النزاهة ودرء الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، وان تشمل تلك التدابير قواعد بشان سلوك أعضاء الجهاز القضائي، وكذلك النيابة العامة[2].

لم تُغفل الاتفاقية القطاع الخاص؛ فقد خُصصت المادة الثاني عشر لمطالبة الدول الأعضاء بتعزيز التعاون بين الأجهزة المنفذة للقانون وبين القطاع الخاص، وذلك لصون نزاهة القطاع الخاص، وطالبت الاتفاقية بوضع مدونات قواعد سلوك لمنع تضارب المصالح، ومنع إساءة استخدام الإجراءات المنظمة لنشاطات القطاع الخاص، وفرض قيود على ممارسة الموظفين العموميين السابقين أنشطة مهنية، أو عملهم بعد استقالتهم أو تقاعدهم، وخاصة إذا كان لتلك الأنشطة صلة مباشرة بالوظائف التي تولاها الموظفون العموميون[3].

لقد حثت المادة الثالثة عشر على ضرورة إشراك أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل منظمات المجتمع المدني وغيرها، في المشاركة النشطة في منع الفساد من خلال تعزيز الشفافية، وتيسير حصول الناس على المعلومات، والقيام بأنشطة إعلامية من اجل عدم التسامح مع الفساد[4].

ولمحاصرة الفساد واستغلال النفوذ فقد طالبت المادة الرابعة عشر بوضع تدابير لمنع غسل الأموال وذلك بمراقبة المصارف والمؤسسات المالية، وإنشاء وحدة معلومات استخبارية لرصد وتحليل المعلومات المتعلقة بغسل الأموال المحتملة[5].

وفي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000، فقد أوصت المادة التاسعة الدول أن تعتمد تدابير تشريعية وإدارية لتعزيز نزاهة الموظفين

---

[1] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003**، المصدر السابق، مادة رقم (10).
[2] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (11).
[3] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (12).
[4] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (13).
[5] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام** 2003، المصدر السابق، مادة رقم (14).

العموميين، واتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين ومنح سلطة مختصة بمكافحة استغلال الوظيفة استقلال كافي لردع ممارسة التأثير غير السليم[1].

والاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لعام 1996 وضعت تدابير ونظم لتقديم تقرير إلى السلطات عن أفعال الفساد في أداء الوظائف الحكومية، وهذه التدابير تساعد على الحفاظ على ثقة الناس في نزاهة الموظفين العموميين، وتضع تعليمات إلى الموظفين الحكوميين لضمان الفهم الصحيح لمسئولياتهم والقواعد الأخلاقية لنشاطهم، وذلك تحسبا من الانزلاق في ممارسة استغلال النفوذ الوظيفي، وفي المادة الثالثة في البند الحادي عشر والبند الثاني عشر فان الدول الأطراف تضع حسب الاتفاقية آليات لتشجيع مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في جهود منع الفساد، ودراسة التدابير الوقائية التي تربط بين الاستقامة في الخدمة العامة والتعويض[2].

وفي المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لعام 1996فقد طالبت المادة الثالثة الموظفين العموميين بتوخي اليقظة والإنصاف والحياد عند أداء مهامهم، وحذرتهم من استغلال نفوذهم في تفضيل جماعة على أخرى، أو فرد على آخر من الجمهور[3].

في مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لسنة 1979، والتي وضعت للموظفين العسكريين، فقد فصّلت المواد الثمانية المكونة للمدونة الطرق الواجب إتباعها من قبل الموظفين، وتعتبر صيغ البنود بمثابة تعليمات وقائية للحيلولة دون الوقوع بأخطاء تنتهك حقوق الإنسان، أو استغلال النفوذ، ومع ذلك فان اغلب المواد ذات صيغة مفتوحة وقابلة للتأويل، وتمكّن الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون من استغلال نفوذهم والقيام بانتهاكات غير واضحة أو مدروسة.

المادة الثانية تدعو إلى احترام الكرامة الإنسانية، ولم توضح المادة دلالات احترام أو امتهان الكرامة الإنسانية، والمادة الثالثة تطالب بوجود حالة ضرورة قصوى لاستعمال القوة من

---

[1] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية**، مادة رقم (9).

[2] **الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد**، المادة رقم (3).

[3] **المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لعام** 1996. المادة رقم (3).

قبل رجال الأمن، ولم يتم توضيح معنى القصوى والى أي حد يمكن اعتبار السلوك تعد للحدود، والمادة السابعة تحذر من أي فعل من أفعال إفساد الذمة، ومسألة إفساد الذمة هي مسألة واسعة المعاني وتختلف من رأي إلى آخر[1].

ومن سبل الوقاية من الانزلاق في ممارسة استغلال النفوذ الوظيفي هو تشجيع الموظفين الصالحين كي يكونوا سندا للجهات الرقابية، وذلك بقيامهم بالإبلاغ عن الفساد والمفسدين، وهذا يتطلب وضع أنظمة وقوانين لتشجيعهم وحمايتهم من ردود فعل المتنفذين الفاسدين. والتبليغ عن المستغلين لنفوذهم هو حق وواجب في نفس الوقت، وخطوة وقائية تحمي المجتمع وتعزز الثقة بين المواطن والمسئول مما يؤدي إلى تعزيز المشاركة والبناء والتنمية.

لقد حرصت الاتفاقيات الدولية على وضع بنود لتشجيع وحماية المبلغين عن الفساد، وطالبت في بنود أخرى الدول الأطراف؛ لتضمين مواد في التشريعات الوطنية من شانها أن تكون حامية، ومشجعة للموظفين الصالحين كي يكونوا عونا للجهات الرقابية.

ففي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، في البند الرابع من المادة الثامنة، "تنظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم"[2]، وطالبت المادة رقم (33) من ذات الاتفاقية إلى حماية المبلغين، فقد نصت الاتفاقية على، "تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نيّة ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية"[3].

---

[1] **مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين** لسنة 1979.

[2] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة** 2003، المادة (8).

[3] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**، المصدر السابق، مادة (33).

وفي مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون لعام 1979، في المادة الثامنة، "على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الذين يتوفر لديهم ما يحملهم على الاعتقـــاد بوقـــوع أو وشك وقوع انتهاك لهذه المدونة، إبلاغ الأمر إلى سلطاتهم العليا وكذلك، عند اللزوم، إلى غيرها من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحية المراجعة أو رفع الظلامة"[1].

أما المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لسنة 1996، فتشير المادة العاشرة إلى وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتضي التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك[2]، وحيث أن الحفـــاظ على سرية المعلومات التي بحوزة الموظفين بسبب أعمالهم الوظيفية هي ملك للعمل ولا يجـــوز للموظف التصرف فيها، ولكن إذا اقتضت العدالة أن يتم الإفصاح عن المعلومات، فعلى الموظف أن يفصح عن ما بحوزته من معلومات سرية لدعم سير العدالة.

أما في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لســـنة 2000؛ فـــإن المادة التاسعة تحث على كشف الفاسدين[3]، والمادة الرابعة والعشرون تدعو إلى حماية الشـــهود الذين يشهدون بخصوص جرائم استغلال النفوذ والفساد، وضرورة حمايتهم من الانتقام، وحماية أقاربهم، وعند الاقتضاء تغيير أماكن إقامتهم، وعدم الإفشاء بالمعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم، وطالبت الفقرة (ب) من المادة رقم (24) بتوفير وسائل تكنولوجية بديلة للإدلاء بشهادة الشهود، فقد نصت الفقرة (ب) على "توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح الإدلاء بالشهادة على نحو يكفل سلامة الشاهد، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، ومنها مـــثلا وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة"[4]، وهـــذه الإجـــراءات تعـــد تشـــجيعا لـــلإدلاء بالمعلومات التي تضع حد لذوي النفوذ، وكما تعني هذه الإجراءات اعترافا ضمنيا بقوة أصحاب النفوذ وقدرتهم على الانتقام من الذين يدلون بشهادتهم ضدهم.

---

[1] **قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون**، مصدر سابق، مادة رقم (8).

[2] **المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين** لسنة 1996، مصدر سابق، مادة رقم (10).

[3] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية** لسنة 2000، مادة (9).

[4] **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2000**، المصدر السابق، مادة (24).

وللوقاية من انتشار استغلال النفوذ في فلسطين؛ فقد سعت القوانين الفلسطينية في بعض بنودها إلى وضع تدابير للحيلولة دون استغلال النفوذ، كما حثت الموظفين الصالحين إلى الإبلاغ عن الفساد في وقت مناسب للتدخل ومنع وقوعه، فالمادة رقم (17) من قانون الرقابـــة الماليـــة والإدارية رقم (15) لسنة 2004 منعت رئيس الديوان ونائبه والمدير العـــام أن يجمعـــوا بـــين وظيفتهم في الديوان وعضوية مجلس إدارة أي شركة أو هيئة حكومية وغير حكومية[1].

في المادة (35) من القانون السابق أن يتم الإبلاغ عن أي خروقات ذات شبهة فســـاد أو استغلال للنفوذ الوظيفي، فقد نصت المادة المذكورة على، "على المدققين الماليين فـــي المراكـــز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك خـــلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها"[2]، وإضافة للمدققين الماليين فقد طالبت المادة رقم (36) من المفوضين الإبلاغ عن الخروقات أيضا، فقد نصت المادة على "على مفوضي الإنفـــاق فـــي المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع فـــي هـــذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبديد"[3].

أما المادة (42)، في البند الأول، فإنها تحدد عقوبة كل من يقصر فـــي الإبـــلاغ عـــن المخالفات؛ فقد نصت المادة على "وفقا لأحكام القانون كل موظف يرتكب أيـــا مـــن المخالفـــات المالية أو الإدارية، أو يساهم في ارتكابها، أو يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبيها، أو يقصر في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبيا، مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجزائية أو المدنية وفق لأحكام القانون"[4]، ولإظهار أهمية الإبلاغ عن المخالفات، فقد عاد المشرع وطالب في المادة رقـــم (44) من جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، أن تبلغ عن ارتكاب أي مخالفة مالية أو إدارية وذلك بهدف اتخاذ إجراءات طبقا للقانون[5].

---

[1] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، مادة (17).

[2] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (35).

[3] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة (36).

[4] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة (42).

[5] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لسنة 2004، المصدر السابق، مادة رقم (44).

في قانون الكسب غير المشروع رقم (7) لسنة 2010، نصت المادة رقم (11) في بندها الأول على "كل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد منصوص عليها في هذا القانون وقعت من أي موظف أن يقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى بشأنها ضد مرتكبها"[1]، ولضمان حماية المُبلغ عن الفساد فقد نصت المادة ذاتها في البند الثاني على "تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حَسني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء"[2].

وفي ذات القانون نصت المادة رقم (14) في بندها الثاني على "يعفى من العقوبة المقررة في هذا القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة فساد قبل علمها بها أو أي من السلطات المختصة، فإذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للإعفاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة، والأموال محل الجريمة"[3].

وأيضا في قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، في المادة رقم (47)، يلزم البند (ز) رئيس الدائرة أن يعلم الوزير ورئيس هيئة الرقابة العامة إذا حصل أي نقص بالأموال[4]، والوزير يتخذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون الإفلات من العقاب أو انتشار الفساد.

في قانون الإجراءات الجزائية طالبت المادة رقم (24) كل من علم بوقوع جريمة أن يبلغ عنها النيابة العامة، أما المادة (25) فقد جاءت بصيغة الأمر حيث نصت على "يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أن يبلغ عنها السلطات المختصة ما لم يكن القانون قد علق تحريك الدعوى الجزائية الناشئة عنها على شكوى أو طلب أو إذن"[5].

---

[1] **قانون الكسب غير المشروع** رقم (7) لسنة 2010، مصدر سابق، مادة رقم (11).

[2] **قانون الكسب غير المشروع رقم** (7) لسنة 2010،المصدر السابق، مادة رقم (11).

[3] **قانون الكسب غير المشروع رقم** (7) لسنة 2010،المصدر السابق، مادة رقم (14).

[4] **قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998**، المادة رقم (47).

[5] **قانون الإجراءات الجزائية رقم (**3) لسنة 2001، المادة (24)، و(25).

ورغم التشديد على منع الإفشاء بأي معلومات يحصل عليها الموظف بسبب وظيفته، وخاصة إذا كانت تتعلق بجهة حساسة تجاه الإفشاء بالإسرار مثل سلطة النقد أو عملائها الذين يتعاملون معها؛ إلا أن المادة (33) من قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997، وضعت استثناءات إذا كان الإفشاء تنفيذا للقانون أو حكم قضائي[1].

ومن باب الوقاية من الانزلاق في استغلال المهنة فقد اشترط قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات رقم (9) لسنة 2004، في المادة (23)، اشترط على مزاول المهنة أن لا يكون شريك في شركة يقوم هو بتدقيق حساباتها، وان لا يحترف التجارة أو الصناعة، وان لا يتوظف في أي من المؤسسات العامة أو البلديات، وان لا يفشي أي من المعلومات التي يحصل عليها بسبب مهنته؛ إلا إذا طلب القانون ذلك[2].

لقد شجعت القوانين على عدم السكوت عن التجاوزات المحتملة، ففي قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، طالبت المادة رقم (110) في بندها الثالث، مفتش العمل بالإبلاغ عن أي مخالفة أو نقص في الالتزام بتطبيق القانون، وذلك حتى لا يُترك المجال لصاحب العمل أو من يمتلك القوة من استغلالها ضد الفئة الأخرى[3].

وفي قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005 في المادة رقم (25)، حظرت على منتسبي المخابرات، في البند التاسع، التستر على أخطاء ومخالفات زملائهم في العمل[4]. كما أن قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002؛ نهى في المادة رقم (42) المدققين الحسابيين عن استغلال المعلومات التي بحوزتهم، وإفشاء الأسرار التي حصلوا عليها بحكم وظيفتهم، ولكن في البند (د) من نفس المادة؛ طالب القانون المدقق أن يبين في تقريره أي مخالفات لأحكام التشريعات واللوائح والتعليمات والقرارات الصادرة عن سلطة النقد[5].

---

[1] **قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية**، مادة رقم (33).

[2] **قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات** رقم (9) لسنة 2004، مادة رقم (23).

[3] **قانون العمل الفلسطيني** رقم (7) لسنة 2000، مادة رقم (110).

[4] **قانون المخابرات العامة** رقم (17) لسنة 2005، مادة رقم (25).

[5] **قانون المصارف** رقم (2) لسنة 2002، المادة (42).

رغم أن المادة (172) من قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 عاقبت الراشي؛ إلا أنها في البند الثاني، عادت وأعفت من العقاب، الراشي إذا أباح للسلطات المختصة أو اعترف قبل إحالة القضية إلى المحكمة، والمادة (176) نصت على عقوبة كل موظف حصل على منفعة شخصية بحكم وظيفته، وهذا يأتي ضمن سياق الوقاية والتحذير من استغلال النفوذ الوظيفي، وكل من يتكتم على جريمة أو مخالفة؛ يقع عليه العقاب حسب المادة (206) من قانون العقوبات الأردني الساري المفعول بموجب قرار رئيس السلطة الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994[1].

وفي قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة 1998، البند الخامس من المادة (67)، نهى القانون عن إفشاء أي من الأمور التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته خلافا للمجالات التي يجيزها القانون حتى لو ترك الوظيفة[2].

الجهات الرقابية على استغلال النفوذ الوظيفي

دور المجلس التشريعي في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي

إن مهمة الرقابة هي المهمة الثانية للمجلس التشريعي بعد مهمة التشريع، وتعتبر مهمة الرقابة أهم من باقي المهمات، بما فيها التشريع، وذلك لان الرقابة من النشاطات المتواصلة للمجلس التشريعي، واللجان المنبثقة عن المجلس التشريعي، ولعضو التشريعي، وحتى في ظل الفصل بين السلطات؛ يبقى للمجلس التشريعي، والذي هو واضع القوانين، الصلاحية للتدخل في عمل السلطة التنفيذية أثناء تطبيقها وتنفيذها للقوانين، وكما له الصلاحيات بالمساءلة والمحاسبة لأصحاب النفوذ في السلطة التنفيذية، ولقد سبق أن استدعي وزراء لجلسات استماع واستجواب من قبل المجلس التشريعي.

يستمد المجلس التشريعي شرعيته من القانون الأساسي الفلسطيني، فقد نصت المادة (47) على "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة...،...ويتولى المجلس

[1] **قانون العقوبات الأردني** رقم (13) لسنة 1996، المواد (172)، والمادة (176)، والمادة (206).

[2] **قانون الخدمة المدنية** رقم (4) لسنة 1998، مصدر سابق، المادة رقم (67).

التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"[1]، كما شكل النظام الداخلي للمجلس التشريعي لجان للرقابة ومنها لجان قانونية، ونصت المادة رقم (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على "للجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسئول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها"[2].

المجلس التشريعي يمارس أسئلة المسئولين، وهذه الوسيلة يستعملها النواب لطلب تفسيرات حول سياسة الحكومة، وللمجلس ممارسة الاستجواب. والاستجواب هو عبارة عن مناقشة يجريها النواب لمسئول أو وزير أو رئيس حكومة. وأحيانا يتم تشكيل لجان دائمة للرقابة والاطلاع على سياسة الحكومة، وتشكيل لجان تقصي حقائق ويمكنها القيام بالبحث والتحري، وجاءت هذه اللجان في المادة رقم (48) البند الثالث حيث نصت على "للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة"[3].

والمجلس التشريعي يتلقى شكاوى من المواطنين، وهذه الشكاوى تُظهر المخالفات التي تمارسها الجهات المتنفذة. حين لا يستطيع المواطن العادي أن يشتكي إلى جهات اقل مستوى، يتوجه إلى المجلس التشريعي بسبب قوة نفوذ الفئة المشتكى عليها أحيانا، فقد نصت المادة رقم (100) من نظام المجلس الداخلي على "يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة ويجب أن تكون موقعة من مقدمها ذاكرا فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل"[4].

والمجلس التشريعي يراجع مجلس الوزراء في الشكاوى الواردة إليه، وحسب المادة رقم (103)، "للمجلس أن يطلب من الوزراء أن يقدموا إليه الإيضاحات الخاصة بالعرائض التي

---

[1] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام** 2003، مصدر سابق، مادة رقم (47).

[2] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، مصدر سابق، مادة رقم (57).

[3] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، المصدر السابق، مادة رقم (48).

[4] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، المصدر السابق، مادة رقم (100).

أحيلت إليهم"[1]، فان المجلس له صلاحيات الاستيضاح من الجهة المشتكى عليها والرد على المشتكي بما تضمنته الشكوى، ولمزيد من الجدية فقد نصت المادة رقم (104) على "يشعر الرئيس مقدم العريضة كتابة بما اتخذ بشأنها"[2]، والنظام الداخلي أعطى الصلاحيات للمجلس لسحب الثقة من الحكومة أو من أي وزير في الحكومة إذا ما كثرت المخالفات والشكاوى.

دور القضاء في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي

للقضاء دور رقابي على الإدارة العامة، ولكن القضاء لا يبادر إلى التدخل إلا إذا تلقى دعوة إدارية، والقضاء يحافظ على حقوق الأفراد من أي استغلال للنفوذ الإداري، والنيابة العامة تلعب دور مهم في تمثيل المجتمع لحمايته من مظاهر استغلال النفوذ، واستغلال المنصب العام، وتسعى إلى الحفاظ على سيادة القانون.

تعتبر محكمة العدل العليا من أهم الجهات الرقابية في القضاء، ويحكم النظام القانوني شكل الرقابة التي تمارسها محكمة العدل العليا، وتعالج محكمة العدل العليا التظلم من ممارسة الإدارة، وتعمل على إبقاء التوازن بين سلطات الدولة الثلاث، وتحول دون استغلال النفوذ والتعسف في استعمال الحق من قبل السلطة التنفيذية[3].

وتستمد محكمة العدل العليا شرعيتها من سلسلة التشريعات المتتالية، وخاصة قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، وتستطيع محكمة العدل العليا إبطال القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العامة فيما إذا صدرت متجاوزة للقوانين[4]. وتختص محكمة العدل العليا في النظر في الطعون الخاصة بالانتخابات، وغالبا يكون الموضوع المطعون به عبارة عن ممارسة غير شرعية تصدر عن

---

[1] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، المصدر السابق، مادة رقم (103).

[2] **المجلس التشريعي الفلسطيني النظام الداخلي**، المصدر السابق، مادة رقم (104).

[3] أبو هنود، حسين، **محاكم العدل العليا، التطورات والإشكاليات**، سلسلة التقارير القانونية رقم (13)، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999، ص2

[4] عمر، عدنان، **إبطال القرارات الإدارية الضارة بالإفراد والموظفين**، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2001، ص9

جهة متنفذة وتستغل صلاحياتها ونفوذها للفوز بنتائج الانتخابات مما يستدعي الجهـــة الأضـــعف إلى اللجوء إلى محكمة العدل العليا لتقديم الشكوى[1].

والنيابة العامة تأخذ دور تقصي الجرائم المرتكبة والتحقيق فيها، وذلك حســـب المـــادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، وتقوم أيضا بمهمة توجيه الاتهام والتحقيـــق، وللنيابة أن تحيل القضية إلى المحكمة المختصة، ولها أن تغلقها إذا رأت أن الأدلة غير كافيـــة، فالقرار والنفوذ بيد النيابة، وقد نصت المادة رقم (53) من قانون الإجراءات الجزائية رقـــم (3) لسنة 2001 على "إذا رأت النيابة العامة في مواد المخالفات والجنح أن الدعوى صالحة لإقامتها بناء على محضر جمع الاستدلالات تكلف المتهم بالحضور مباشرة أمام المحكمـــة المختصـــة"[2]، وحسب المادة (54) فان إقامة الدعوى الجزائية من اختصاص النائب العام فقط، "لا يجوز لغير النائب العام أو أحد مساعديه إقامة الدعوى الجزائية ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد أعضاء الضبطية القضائية لجناية أو جنحة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها"[3].

دور ديوان الموظفين العام في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي

حسب المادة رقم (6) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 "تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الموظفين العام) ويعني بشؤون الخدمة المدنية ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء"[4]، وحسب المادة السابعة فان الديوان يتولى مهمة الإشراف على تطبيق قانون الخدمـــة المدنية، ولضبط الإجراءات الإدارية والحيلولة دون استعمال النفوذ بطريقة خاطئة، فـــإن علـــى الديوان التحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة[5].

وحسب البند الرابع من المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية؛ فـــان الـــديوان يراجـــع القرارات الإدارية حول التعيينات والترقيات، وله أن يعترض على ما يخالف القوانين واللوائح،

---

[1] **قانون تشكيل المحاكم النظامية** رقم (5) لسنة 2001، مادة رقم (33).

[2] **قانون الإجراءات الجزائية** رقم 3 لسنة 2001، مادة (53).

[3] **قانون الإجراءات الجزائية** رقم 3 لسنة 2001، المصدر السابق، مادة(54).

[4] **قانون الخدمة المدنية رقم** (4) لسنة 1998، مصدر سابق، مادة رقم (6).

[5] **قانون الخدمة المدنية رقم** (4) لسنة 1998، المصدر السابق، مادة (7).

فهو الجهة الرقابية على إجراءات الإدارة، وهو الذي يضبط عملية اختيار الموظفين الحكوميين، وهو الذي يضع أسس التقييم وقياس كفاءة الموظفين العموميين، ويعمل على تطوير أساليب العمل، ويتابع إدارة شؤون الموظفين، ويشرف على الترقيات والعقوبات التأديبية.

دور هيئة الرقابة العامة في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي

صدر قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995، قبل تشكيل المجلس التشريعي الأول، وبعد انتخابات المجلس التشريعي، صدرت عدة تشريعات تتعلق بالرقابة الإدارية والمالية، وهيئة الكسب غير المشروع.

من المهم والضروري أن تكون هيئة الرقابة مستقلة في عملها وذلك لضمان نزاهة سير العمل، فالمادة رقم (2) من قانون رقم (17) لسنة 1995بشأن هيئة الرقابة، تنص على "هيئة الرقابة العامة هيئة عامة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس السلطة وتخضع لإشرافه المباشر وتتولى اختصاصاتها على النحو الوارد في هذا القانون. وتهدف الهيئة إلى تحقيق الرقابة على المال العام وضمان حسن استغلاله كما تعمل على تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء والإنتاج"[1]، وصدور مثل هذا القانون قبل تشكيل المجلس التشريعي يعني احد أمرين؛ إما أن تكون الإدارة العامة متجهة نحو الشفافية والمسائلة والمحاسبة، أو متجهة نحو إمساك الخيوط جميعها بيد شخص واحد، فهيئة الرقابة العامة مستقلة ولكنها تتبع لرئيس السلطة وتخضع لإشرافه المباشر حسب المادة السالفة الذكر، فكيف تكون الاستقلالية والتبعية في نفس الوقت؟ خاصة وان رئيس السلطة يمثل مناصب متعددة من الإدارة العامة.

ويدخل ضمن اختصاص هيئة الرقابة كل من وزارات وأجهزة السلطة المختلفة، والمؤسسات العامة والنقابات والجمعيات والاتحادات، والمؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم فيها السلطة، والمؤسسات التي تستغل مرفق عام، البلديات والمجالس المحلية، والقروية،

---

[1] **قانون هيئة الرقابة** رقم (17) لسنة 1995، مصدر سابق، مادة رقم (2).

ولرئيس السلطة أن يستثني بعض الجهات من الرقابة حسب المادة السابعة من قانون هيئة الرقابة رقم (17) لسنة 1995[1].

وتراقب هيئة الرقابة الأمور المالية والإدارية وتقويم الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية، وذلك حسب المادة رقم (9) من قانون الهيئة[2].

في مجال الرقابة المالية؛ تراقب الهيئة الحسابات للتأكد من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية تمت بطريقة نظامية وقانونية، وفي مجال الرقابة الإدارية؛ تراجع القرارات الخاصة بشؤون العاملين من تعيينات وأجور وترقيات وعلاوات، وتتابع تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح تحقق الغرض، وتتحرى أسباب القصور في العمل وتكشف عن عيوب النظم الإدارية والمخالفات الإدارية والمالية التي تقع من الموظفين أثناء عملهم، وتراجع الهبات والمنح والتبرعات للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح الإضافية للسلف والقروض، وتراجع العقود والمناقصات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابتها، وفحص المخازن والسجلات والدفاتر والحسابات الختامية والموازنات العامة، وتدقيق أي مستند أو سجل، والتحقق من فاعلية أجهزة الرقابة الداخلية وقيامها بواجباتها، ومتابعة وتقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، والرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية[3].

وفي مجال الرقابة القانونية؛ فتكشف الهيئة المخالفات الإدارية والمالية، وتراجع القرارات الصادرة من ذوي الاختصاص، ولموظفي الهيئة صفة الضبطية القضائية، وللهيئة بحث الشكاوى المقدمة من المواطنين بسبب الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ولها حق الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات حتى لو كانت سرية، ولها أن تستدعي من ترى لسماع أقواله، ولرئيس الهيئة أو نائبه الصلاحية لوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت المصلحة ذلك،

---

[1] **قانون هيئة الرقابة** رقم (17) لسنة 1995، المصدر السابق، مادة رقم (7).

[2] **قانون هيئة الرقابة** رقم (17) لسنة 1995، المصدر السابق، مادة رقم (9).

[3] **قانون هيئة الرقابة** رقم (17) لسنة 1995، المصدر السابق، المواد رقم (10)، و(11).

ولها أن تقوم بالمراقبة كلما اقتضت المسالة ذلك، ولها أن تحيل الأمر إلى النيابة إذا استدعت المراقبة ذلك[1].

دور الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي

لقد تشكلت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بقرار من الرئيس ياسر عرفات بتاريخ 1993/9/30، حيث قرر تشكيل الهيئة الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، ولاحقا جاء قرار تشكيل الهيئة في القانون الأساسي الفلسطيني في المادة رقم (31) حيث نصت على " تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني"[2].

بدأت الهيئة عملها في 1994، وتعمل الهيئة على مراقبة التشريعات الفلسطينية من خلال دائرة تسمى دائرة السياسات والتشريعات، وتعمل هذه الدائرة على مراقبة التشريعات لضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في القوانين والتشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي ومراسيم الرئيس واللوائح التنفيذية الصادرة عن مجلس الوزراء، والأنظمة والتعليمات الصادرة عن الوزراء.

من المهام التي تقوم بها الهيئة تلقي الشكاوى من المتضررين من استغلال النفوذ الوظيفي، وبما انه في كثير من الأحوال لا يمكن إثبات وقوع انتهاك لحقوق الأفراد من قبل المتنفذين، ولا يمكن الذهاب إلى المحاكم للتقاضي؛ فان الهيئة تتلقى الشكاوى وتتابعها مع الجهات العليا كي تكون هذه الشكاوى بمثابة سجل رادع لمن يمارس استغلال نفوذه الوظيفي ضد من يقع تحت ولايته، سواء كان موظف اقل رتبة أو من المنتفعين من خدماته، فتكرار الشكاوى بحق الموظف أو المسئول المتنفذ؛ يؤدي إلى قناعة بوجود مثل تلك الانتهاكات، وبالتالي يمكن أن يتم وضع حد لها من قبل من هم أعلى وظيفية.

[1] **قانون هيئة الرقابة** رقم (17) لسنة 1995، المصدر السابق، المواد رقم (12)، و(13).

[2] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لعام 2003، مصدر سابق، مادة رقم (31).

إن إصدار التقارير المتنوعة من قبل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان؛ يؤدي إلى الحد من ممارسة انتهاكات حقوق الإنسان ومخالفة القوانين، فالتقرير السنوي يعتبر وثيقة تقييم أداء الجهات الرسمية وتبرز أوجه الضعف والتجاوزات بحيث يصبح إصدار التقارير بشكل دوري ومنتظم وسيلة رقابة دائمة.

وتتعدد أنواع التقارير وتتنوع، فمنها التقارير الشهرية والتي تتحدث بشكل عام عن حالة حقوق الإنسان، ومنها ما يختص بتقصي الحقائق حول حادثة بعينها، وهذه التقارير تسلط الضوء على تفاصيل الحادثة، وتظهر جوانب القصور من قبل المتنفذين، وبعض التقارير تسلط الضوء على القوانين. وتقوم الهيئة بنشر الوعي القانوني لكي تجعل المواطنين أكثر خبرة ومعرفة بحقوقهم، لأن الجهل في الحقوق يفسح المجال لصاحب النفوذ أن يتمادى في تجيير القانون لصالحه.

ومن القضايا التي تتابعها الهيئة في مجال استغلال النفوذ الوظيفي؛ العقوبات خارج نطاق القانون كالتعذيب والإيذاء الجسدي في مراكز التوقيف والسجون، وحجز الحرية خلافا للقانون، والمحاباة في التوظيف والتعيينات، والفصل التعسفي، والنقل التعسفي القائم على أساس شخصي، وهدر المال العام، وانتهاك الحريات، والإخفاق في تفسير القرارات، والتأخير والمماطلة في تنفيذها.

دور الرقابة الداخلية في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي

إن وجود رقابة داخلية في المؤسسات الرسمية يلعب دورا في الحد من استغلال النفوذ الوظيفي، وتعمل على كشف المخالفات والأخطاء، وتُجنب المؤسسات المراقبة والمحاسبة والمساءلة الخارجية؛ إذا ما قامت في إجراءات المراقبة الداخلية. وتحاول السلطة التنفيذية أن تمنع موظفيها من الانزلاق في استغلال النفوذ الوظيفي، وذلك بتحديد مهام الموظفين، وإصدار تعليمات تحدد الإجراءات الواجب إتباعها.

لقد شكلت السلطة التنفيذية دوائر رقابية داخلية داخل المؤسسات الحكومية لتقوم بحماية المال العام، ولاكتشاف أي انحراف بالسلطة، وقد أنشئت مديرية الرقابة والتدقيق بوزارة المالية بناء على قرار وزير المالية بتاريخ 1994/11/6، وتحددت مهامها بضبط نفقات وإيرادات السلطة الفلسطينية، وتقوم بتطبيق القوانين المتعارف عليها دوليا في قواعد المحاسبة، كما تقوم بتطبيق التعليمات المالية الصادرة عن وزير المالية[1].

لقد نص القانون رقم (7) لسنة 1998 الخاص بتنظيم الموازنة، على أن الوزير هو المسئول عن رقابة الحسابات، وجاء في المادة رقم (47)، بند (أ) "يعتبر الوزير هو المسئول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية..."[2].

وحسب المادة (63) من قانون رقم (7) لسنة 1998 فإن الوزارة ملزمة بوضع نظام للتدقيق؛ فقد نصت المادة المذكورة على "تضع الوزارة نظاماً للتدقيق المالي الداخلي لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة ولضمان التزام كل الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية..."[3].

من المادتين المذكورتين يتبين أن وزارة المالية وبرقابتها الداخلية؛ تلعب دورا مهما في الرقابة على سير النفقات، ولضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد، كما أن القانون أعطى الإذن للوزارة للتفتيش في أي لحظة وبدون تنسيق مسبق، "... ويكون للوزارة سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة"[4].

---

[1] بشناق، باسم، **تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية** (هيئة الرقابة العامة)، رام الله، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2001، ص12.

[2] **قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية**، مادة (47).

[3] **قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية**، المصدر السابق، مادة رقم (63).

[4] **قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية**، المصدر السابق، مادة رقم (63).

في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لعام 2004، وحسب المـــادة رقـــم (23)، البند الخامس؛ فإن الديوان يعمل على "التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعـــة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصـــورة ســـليمة وفعالـــة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لهـــا"[1]، وتراقب النفقات والإيرادات والقروض والسلف والمخازن، حسب البند السادس من ذات المـــادة، ومراقبة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين، وتعييناتهم وترقياتهم حسب البند 15 مـــن المـــادة (23) من قانون (15) لعام 2004.

وللرقابة الداخلية وحدات تنتشر في كل الوزارات، وتسمى بالرقابة الماليـــة والإداريـــة والفنية، واعتبر قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 فـــي المـــادة رقـــم (47)، البند (ج) أن المدققين الداخليين في الوزارات والمؤسسات العامة يتبعون فـــي وظيفـــتهم لوزارة المالية من الناحية الفنية[2]. ومن مهام دوائر التدقيق المالي والإداري الداخلي هي التأكـــد من تطبيق التعليمات والسياسات والقوانين، وحسب المادة رقم (49) من قانون رقـــم (7) لســـنة 1998 بشان تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، والتي تنص على "للوزير أن يعين مـــدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة وذلك لتقديم المشورة لها ولمراقبة تنفيذ الموازنة العامة والالتزام بالمعايير والقواعد المالية وفي حالة اختلاف الرأي بين المدقق والمدير المالي لأي من الوزارات والمؤسسات العامة يعرض الأمر على الوزير لاتخاذ القرار"[3].

المعوقات التي تحول دون قيام الجهات الرقابية بمهامها

إن عدم وجود دستور فلسطيني ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذيـــة والقضائية؛ يجعل من الصعوبة على المجلس التشريعي أن يقوم بدوره الطبيعـــي المنـــوط بـــه، خاصة إذا كان المجلس التشريعي يعمل في ظل الاحتلال ووجود تناقضات تنظيميـــة، واهتمـــام

[1] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم 15 لعام 2004، مصدر سابق، مادة (23).

[2] **قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية**، مصدر سابق، مادة رقم (47).

[3] **قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية**، المصدر السابق، مادة رقم (49).

القوى التنظيمية بالوضع السياسي على حساب الوضع الرقابي للمجلس التشريعي، وقلة الخبـــرة لحداثة نشوء المجلس التشريعي، وخضوع العلاقة بين السلطات الثلاث لإرث فرضته التنظيمات والتوجهات المجتمعية.

لقد حصر المجلس التشريعي مهمته باستجواب الوزراء فقط، ومنع نفسه من اســـتجواب باقي المناصب مثل رؤساء الهيئات، وذلك حسب المادة رقم (75) من النظام الداخلي للمجلـــس التشريعي حيث نصت على "يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عـــن أمـــر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قـــد تتخذ في أمر من الأمور"[1].

حتى استجواب الوزراء لا يعطي نفعا في ظل اللون السياســـي الواحـــد فـــي المجلـــس التشريعي الأول، والتناحر التنظيمي في المجلس التشريعي الثاني، فقـــد ظهـــر علـــى المجلـــس التشريعي الأول الولاء لرئيس السلطة، والمجلس التشريعي الثاني السلوك التنظيمي منذ البدايـــة، ولم يظهر النهج الديمقراطي رغم أن النظام العام للمجلس يعمل على أسس ديمقراطيـــة، ولكـــن ذوبان عضو المجلس في تنظيمه، أثناء عملية التصويت؛ جعل قرار المجلس بيد رؤساء الكتـــل البرلمانية، فإذا رفع رئيس الكتلة البرلمانية يده؛ يرفع باقي أعضاء الكتلة أياديهم مؤيـــدين، وإذا عارض عارضوا، فكانت تظهر أيادي الكتلة الواحدة إما مرفوعة جميعها أو معارضة جميعهـــا. حتى انه من الممكن جمع رؤساء الكتل فقط واحتساب ثقل كل رئيس كتلة بعدد أعضاء كتلتـــه، فسيكون التصويت في اجتماع رؤساء الكتل مطابقا للتصويت في حال اجتماع جميـــع أعضـــاء المجلس التشريعي إلى حد ما.

والمعوقات أمام النيابة العامة تكمن في هيمنة أجهزة الأمن علـــى إجـــراءات النيابـــة، وخاصة في مجال التوقيف وحجز الحرية، فقد قامت الأجهزة الأمنية بتهميش النيابة العامة عندما كانت تقوم بعرض المحتجزين على النيابة العسكرية، ولم تقم الأجهزة الأمنيـــة بفـــتح مراكـــز توقيفها أمام النيابة العامة لتقوم بوظيفة الرقابة على مراكز الاحتجاز، كما لم تلتـــزم بقـــرارات

---

[1] **المجلس التشريعي النظام الداخلي**، مصدر سابق، مادة رقم (75).

الإفراج الصادرة عن المحاكم المدنية والنيابة العامة، وهذه من المعوقات التي تواجه محكمة العدل العليا والقضاء بشكل عام، ومن المعوقات الأخرى غياب الأمن الوظيفي بسبب تدخل السلطة التنفيذية بتعيين القضاة وإحالتهم إلى التقاعد إضافة إلى محاولة الأجهزة الأمنية التأثير على قضاة محكمة العدل العليا بالطلب منهم رد بعض القضايا[1]، والتحايل على قرارات القضاء أو التلكؤ في تطبيق القرارات من قبل الأجهزة الأمنية مما يزعزع ثقة المواطن بالسلطة القضائية، ويؤدي إلى العزوف عن اللجوء إلى القضاء، ويضعف أداء السلطة القضائية الرقابي.

أما المعوقات التي تواجه ديوان الموظفين العام في دوره الرقابي فتكمن في ذوبان شخصية ديوان الموظفين بسبب هيمنة مجلس الوزراء، وخاصة في مسائل تحديد الأولويات في التعيين وفي الفصل من الوظيفة، كما عمل ديوان الموظفين على تخريج توصيات الأجهزة الأمنية بفصل الموظفين واعتمادها إداريا، إضافة إلى انحياز ديوان الموظفين سياسيا ووقوفه إلى جانب طرف دون الآخر أثناء الانقسام السياسي في فلسطين، ومن أهم الأسباب لانحياز ديوان الموظفين هو تدخل السلطة التنفيذية في تعيين رئيس ديوان الموظفين ونائبه.

من أهم المعوقات أمام هيئة الرقابة هي الصلاحيات الممنوحة بالقانون، فقد نصت المادة رقم (13) من قانون هيئة الرقابة رقم (17) لسنة 1995، "يجوز للهيئة أن تقوم بالمراقبة لمباشرة اختصاصاتها بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك، وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق الجنائي أحيلت الأوراق إلى النيابة العامة بموافقة رئيس الهيئة وإذا كان الموظف الذي سيحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة"[2].

إن البند القانوني السابق كفيل بتعطيل عمل هيئة الرقابة، فإذا لم تفرض هيئة الرقابة نفوذها وقوتها على المناصب العليا؛ فكيف لها أن تقنع قطاع الموظفين أو المواطنين بجدوى

---

[1] أبو هنود، حسين، **محاكم العدل العليا الفلسطينية، التطورات والإشكاليات، والأداء في مجال حماية الحقوق والحريات**، سلسلة تقارير قانونية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999، ص72

[2] **قانون هيئة الرقابة رقم (17) لسنة 1995**، مصدر سابق، مادة رقم (13).

عملها؟ فالذي يتوجه لهيئة الرقابة بالشكوى أو الملاحظة غالبا ما يكون موظف بسيط يلجأ إلى هيئة الرقابة عندما لا يستطيع أن يحاسب أو يعالج شكواه داخل المؤسسة.

حسب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، يبقى تعيين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة، رغم إضافة مصادقة المجلس التشريعي على تعيينه، بعد أن كان تعيينه من قبل الرئيس فقط في قانون هيئة الرقابة رقم (17) لسنة 1995، وهذا يعتبر من المعيقات أمام عمل ديوان الرقابة، وتركز مادة رقم (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 في اختصاصات الهيئة على تقديم الاقتراحات، ورفع التقارير، والمراقبة والبحث والتحري، والكشف عن المخالفات، والتدقيق في المعاملات والتحصيلات، ولم توكل للديوان مهمة التدخل، أو التنفيذ، أو اتخاذ إجراءات بحق المخالفين، أو تحويل قضايا إلى النائب العام، وهذا يعتبر معيق لعمل الهيئة ولأداء رسالتها وأهدافها.

لقد اعتبر القانون رقم (15) لسنة 2004، في المادة رقم (41) مخالفة إدارية إذا لم ترُد المؤسسة على ملاحظات الديوان أو مراسلاته دون عذر، وكذلك إخفاء بيانات يطلبها الديوان، واعتبارها مخالفة فقط لا يشجع الجهات الخاضعة للرقابة في الالتزام بإجراءات الديوان، مما يعيق عمل الديوان[1]. والمادة رقم (42) توكل للجهات المختصة أن تتخذ إجراءات لاسترداد المبالغ المهدورة ولم توكل مثل هذا الإجراء التنفيذي للهيئة، وهذا يحد من نفوذ الهيئة ومن قوتها.

المادة (59) من قانون ديوان الرقابة أعطى مجلس الوزراء مهمة إصدار اللوائح التنفيذية لتنفيذ أحكام هذا القانون، حيث نصت المادة على "يصدر مجلس الوزراء بناء على اقتراح الديوان وبعد التنسيق مع لجنة الموازنة العامة في المجلس التشريعي اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون"[2]، بينما في المادة رقم (31) من القانون الأساسي الفلسطيني، وحول تشكيل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان فقد ترك القانون الأساسي للقانون أن يحدد مهامها

[1] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم (15) لسنة 2004، مصدر سابق، مادة رقم (41).

[2] **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية** رقم (15) لسنة 2004، المصدر السابق، مادة (59).

وتشكيلها، وهذه مرونة اكبر من التي مُنحت لديوان الرقابة المالية والإدارية، وهذا يعني مزيـدا من المعيقات أمام عمل الديوان.

ومع ما تقدم، لا تزال هناك الكثير من المعيقات التي تعيق عمل الهيئة المستقلة لحقـوق الإنسان، ومن ضمنها عدم إصدار قانون خاص ينظم عمل الهيئة، ويرسم العلاقة ما بين الهيئـة وباقي السلطات، وخاصة السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية، ولذلك يضعف تأثير الهيئـة كلمـا امتلك المشتكى عليه نفوذا اكبر، وفي بعض الأحيان لا تتعاون الهيئات والمؤسسـات المشـتكى إليها؛ فلا ترد بشكل ايجابي، واعتماد الهيئة على المنح الخارجية يجعل مـن المـوارد الماليـة محدودة وغير مستقرة، وقلة عدد الطاقم العامل في الهيئة يحد من إمكانية متابعـة كـل أشـكال استغلال النفوذ، والتي في بعض الأحيان تحتاج إلى مهارات بحثية متخصصة.

الفصل الخامس

النتائج والتوصيات

النتائج

إن انتقال المجتمع الفلسطيني من مرحلة الثورة إلى مرحلة الدولة، مر في فترة انتقالية اختلطت فيها معايير أداء الواجب الوظيفي، من المرونة والتعامل مع المستجدات والطوارئ، إلى الثبات والتعامل مع الأسس الإدارية الصحيحة، وهذا تتطلب تحول في الثقافة السائدة لدى الموظف الفلسطيني، من عقلية الثورة إلى عقلية الدولة، حيث مالت المفاهيم الوظيفية مع تقلبات الوضع السياسي؛ فكلما ساد الاستقرار اتجه أسلوب العمل إلى الإدارة الصحيحة والى العمل المؤسسي المهني، ومن ثم إلى الدولة، وكلما تأثرت مناطق السلطة بالتدخلات الإسرائيلية، أو الانقسام، اتجه الأسلوب إلى الفوضى والفلتان والعمل الفردي وابتعدت عن إرساء دعائم الدولة.

بعد هذا الاستعراض الذي قام به الباحث في التغيرات الإدارية والقانونية في السلطة الفلسطينية ظهرت الاستنتاجات التالية:

أولا: منذ بداية السلطة الوطنية الفلسطينية بعد إعلان المبادئ في أوسلو، اتجهت قيادة السلطة وعلى رأسها الراحل ياسر عرفات؛ إلى تكوين المؤسسات الرقابية والقانونية لتساعد في ضبط الأمور الإدارية، خاصة وان القيادة الفلسطينية اضطرت لتسلُم إدارة الضفة وغزة، وتسليمها لموظفين لم يسبق لهم أن أداروا إدارة عامة.

لقد انشأ الرئيس الراحل ياسر عرفات هيئة الرقابة العامة بقرار رقم (22) لسنة 1994، وبعدها اصدر قانون رقم (17) لسنة 1995 بشأن هيئة الرقابة العامة، والتي اعتبرها هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية، وقبلها انشأ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، لضمان متطلبات صيانة حقوق الإنسان، ولتلقي الشكاوى حول استغلال النفوذ وانتهاك حقوق الإنسان، وفي 2005 صدر قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، وبعدها قانون الكسب غير المشروع رقم (7) لسنة 2010، والذي اعتبر قانون مكافحة الفساد.

ثانيا: رغم الجهود المبذولة للحد من استغلال النفوذ الوظيفي والفساد؛ إلا أن المؤسسات الرقابية، والحقوقية، والإدارية، وبسبب الظروف السياسية المحيطة؛ لم تستطع القضاء على الفساد واستغلال النفوذ، وعوضا عن ذلك؛ فقد اخذ استغلال النفوذ منحا جديدا، وهو استعمال النفوذ من اجل كسب مزيدا من النفوذ، واستعمال القوانين من اجل تبرير التجاوزات.

ثالثا: إن مسألة استغلال النفوذ الوظيفي هي مشكلة قديمة قدم التاريخ، وقد اهتمت الحضارات المتعاقبة والديانات بالحد منها ومحاولة القضاء عليها، ولكنها ظهرت في الحقب التاريخية، ولكل مرحلة أسبابها وظروفها.

رابعا: وجود رغبة لدى السلطة التنفيذية في التدخل في السلطة التشريعية والقضائية، ورغم كثرة التشريعات والقوانين؛ إلا أنها لم تستطع حسم الأدوار بين السلطات الثلاث.

خامسا: إن المجلس التشريعي الأول، والذي استمر عشر سنوات، كانت تشريعاته تأخذ منحى العمومية، وترك التفصيلات للحكومات كي تصدر اللوائح التنفيذية.

سادسا: التشريعات والقوانين لم تأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاجتماعية والظروف السياسية للشعب الفلسطيني، وكان بعضها يؤخذ من تشريعات مماثله من دول أخرى أو تشريعات دولية.

سابعا: لقد ظهرت البصمات الأبوية في التشريعات والقوانين واللوائح، وعززت المركزية في قيادة المؤسسات، وجرّدت الموظف من صلاحياته لصالح مسئوله.

ثامنا: لقد عملت الحكومات المتعاقبة على إصدار قوانين تخدم المصلحة الذاتية للتنظيم، وتلغي أو تغير قوانين أخرى تخدم التنظيم الآخر.

تاسعا: لقد استعملت التشريعات والقوانين في الخلافات السياسية والانقسام، وتمترس كل طرف خلاف خلف تفسيرات للقوانين يراها من منظور خاص، ويعطي شرعية لخطواته وإجراءاته، ويعتبر غيره مخالف للشرعية استنادا للتشريعات ذاتها.

عاشرا: في كثير من القوانين ومواد القوانين نجد استثناءات وهامش يطلق العنان لذوي النفوذ كي ينفذوا إلى ممارسة ما يرونه صحيحا.

حادي عشر: هنالك كثير من المؤسسات والجهات التي من مهامها الحد من استغلال النفوذ والفساد، ولكنها لم تستطع القيام بواجبها نتيجة الخلافات السياسية، والخلافات على تفسير القوانين.

ثاني عشر: هنالك تداخل واضح بين السلطات الثلاث لصالح السلطة التنفيذية.

ثالث عشر: تخلو تشريعات الأجهزة الرقابية الإدارية والمالية من النص على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من حصانات تكفل أداءهم لما يعهد إليهم به من مهام بحرية تامة.

رابع عشر: غياب المحاسبة في القطاع العام الفلسطيني خلال السنوات الماضية مما أدى إلى نوع من عدم الاكتراث بالأخطاء والتجاوزات في القطاع العام، رغم قيام السلطة بتوجيه تهم فساد إلى عدد من المسئولين السابقين.

خامس عشر: هنالك نقص كبير في التشريعات المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية وإن بعض التشريعات تتناقض مع أحكام القانون الأساسي،ولذا فهي تحتاج إلى تعديلها لتنسجم والقواعد الدستورية الواردة في هذا القانون.

التوصيات

1- يجب إخضاع كافة نشاطات مؤسسات السلطة الوطنية للرقابة.

2- يجب إعطاء صلاحيات كافية لهيئة الرقابة العامة لتمكنها من تصويب المخالفات والتجاوزات المالية. كذلك يتوجب إعطاءها صلاحيات تحويل كافة الموظفين على اختلاف درجاتهم إلى النيابة العامة دون أي تمييز في حال اكتشاف تجاوزات تتطلب التحقيق الجنائي.

3- يجب أن تشمل مهام هيئة الكسب غير المشروع التحقيق بكيفية جمع الأموال من قبل بعض المسئولين، والإطلاع على حساباتهم الشخصية وحسابات عائلاتهم.

4- ضرورة النص صراحة في قانون هيئة الرقابة العامة وهيئة الكسب غير المشروع على حصانة رؤساء الهيئتين عند التعيين وعند انتهاء الخدمة. وبموجب هذا النص لا يجوز عزله

أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بقرار من المجلس التشريعي، وكذلك يجب أن يتمتع موظفو الهيئتين بضمانات تكفل لهم أداء مهامهم.

5- ينبغي عرض الخلافات التي تبرز بين هيئات الرقابة من جهة والأجهزة الحكومية الخاضعة لرقابتها من جهة أخرى، على المجلس التشريعي للبت فيها.

6- التعرف على تجارب الدول المختلفة في تنظيم عمل دواوين الموظفين.

7- وجود إرادة سياسية عليا بتعزيز مكانة الهيئة ودورها.

8- الإسراع في إصدار قانون خاص بالهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ينظم عملها ويحدد اختصاصاتها، والتزامات الجهات الخاضعة لرقابتها وذلك انسجاما مع أحكام المادة (31) من القانون الأساسي.

9- توفير موارد مالية كافية وذلك من خلال إدراج موازنة الهيئة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية باعتبارها مؤسسة عامة وفقا للقانون.

10 -تطوير الطاقم الفني والإداري للهيئة،وتعيين عدد كاف من الموظفين الفنيين والمساعدين الإداريين للقيام بالأعباء والمهام الملقاة على عاتق الهيئة.

11- تطبيق أحكام القانون الأساسي فيما يتعلق بفصل السلطات الثلاث.

12- تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي ليتلاءم مع أحكام القانون الأساسي.

13- تفعيل دور الأقلية في مؤسسات المجلس البرلمانية من خلال إشراكها في مكتب رئاسة المجلس ولجنة شؤون المجلس، ورئاسة بعض اللجان الدائمة.

14- توفير كافة السبل التي تتيح للمواطنين الاطلاع على أعمال المجلس ومتابعتها، وذلك من خلال نشر المحضر الحرفي والبث التلفزيوني المباشر لوقائع جلسات المجلس.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر

القران الكريم

تفسير ابن كثير، تفسير مختصر للقرآن الكريم.

المعجم العربي الحديث.

المعجم الوسيط،، إبراهيم أنيس وآخرون، دار الفكر، د.م، 1919.

القوانين والتشريعات

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2000

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، 2003.

قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

قانون العقوبات الأردني رقم (13) لسنة 1996.

قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.

قانون الكسب غير المشروع رقم (7) لسنة 2010.

قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998.

قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.

قانون المصارف رقم (2) لسنة 2002.

قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.

قانون تعيل قانون السلطة القضائية رقم (2) لسنة 2006.

قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998.

قانون حقوق المعوقين رقم 4 لسنة 1999.

قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

قانون رقم 1 لسنة 2006،بشأن منع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية.

قانون سلطة الطاقة رقم (12) لعام 1995.

قانون هيئة الرقابة رقم 17 لسنة 1995.

اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

اللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعوقين لسنة 2004.

المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لعام 1996.

مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لسنة 1979.

المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2005 والخاص بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية.

النظام الداخلي للمجلس التشريعي قبل التعديل، 2000.

نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، 2006.

الكتب

إبراهيم، أكرم نشأت، **علم الاجتماع الجنائي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

إبراهيم، أكرم نشأت، **علم النفس الجنائي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.

أبو عامر، محمد زكي، **قانون العقوبات الخاص**، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998.

أبو هنود، حسين، **محاكم العدل العليا الفلسطينية، التطورات والإشكاليات**، والأداء في مجال حماية الحقوق والحريات، سلسلة تقارير قانونية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999.

بشناق، باسم، **تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)**، رام الله،منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2001.

بلال البرغوثي وسامي جبارين، **التمييز في الوظيفة العامة**، دراسة فقهية قانونية منشورات مصدر الديمقراطية وحقوق العاملين، رام الله.

جبارين، سامي، **حول استغلال النفوذ الوظيفي**، سلسلة تقارير قانونية (67)، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، فلسطين، 2006.

حسين حريم، **السلوك التنظيمي، سلوك الأفراد في المنظمات**، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997.

خاتمي، محمد، **التنمية السياسية والتنمية الاقتصادية والأمن**، ترجمة سرمد الطائي، دار الفكر، دمشق، 2002.

خليفة، عبد المنعم عبد العزيز، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2008.

الزعبي، خالد، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1996.

شعبان، صباح كرم، **جرائم استغلال النفوذ**، بغداد، مطبعة الشرطة، 1983.

الشيخ داوود، عماد، **الشفافية ومراقبة الفساد**، في إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الحمراء، بيروت، لبنان: مركز الدراسات العربية.

الشيخلي، عبد القادر، **أخلاقيات الوظيفة العامة**، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، 2003.

عبد الله، عبد الغني بسيوني. **النظم السياسية والقانون الدستوري**. "بلا مكان ودار نشر"، 1997.

عجيبلة، عاصم احمد، **طاعة الرؤساء وحدودها**، عالم الكتب، القاهرة 2000.

عمر، عدنان، **إبطال القرارات الإدارية الضارة بالإفراد والموظفين**، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2001.

الفار، عبد القادر، **المدخل لدراسة العلوم القانونية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

الفضل، منذر، **تاريخ القانون**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

كنعان، نواف، **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

معن ادعيس وآخرون، **أوراق عمل –سلسلة تقارير قانونية** رقم 66،– الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2006.

هلالي عبد الله احمد، **شرح قانون العقوبات**، القاهرة، دار النهضة العربية، 1988.

الوحيدي، فتحي، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، مطابع البقداد بقطاع غزة،2004.

وهبان، احمد، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

يوسف، أمير فرج، **مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والاقليمي والعربي والدولي**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010.

يونس، انتصار، **السلوك الإنساني**، دار الثقافة وانشر والتوزيع، 1985.

المجلات

فريد، مي، ***الفساد: رؤية نظرية***، **في: السياسة الدولية**، العدد 143، يناير 2001.

مجلة المصري اليوم، العدد 1538، 2008/8/29، تقرير ***غياب الديمقراطية أهم أسباب انتشار الفساد***، كريمة حسن.

الصحف

جريدة الحياة اليومية، فلسطين، العدد 5361.

التقارير

التقرير السنوي السادس عشر، **وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية**، رام الله، فلسطين، 2010.

تقرير الفساد ومكافحته، التقرير السنوي للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة أمان، فلسطين 2010

المواقع الإلكترونية

أبو عرفة، عبد الرحمن، **الفساد في المجتمع الفلسطيني**، قراءات أولية، المجلة الالكترونية الملتقى الفكري العربي، http://www.multaqa.org/atemplate.php?id=

اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، جوريسبيديا، موسوعة القانون المشارك الجامعية، http://ar.jurispedia.org/index.php

جوريسبيديا، موسوعة القانون المشارك الجامعية، http://ar.jurispedia.org/index.php

صفحة مجلة الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء، http://www.alifta.net/Fatawa/FatawaChapters.aspx?View=Page&PageID=2106&PageNo=1&BookID=2&TableName=Abhas&ID=259&PrevTocID=258

العقد الفريد، الجزء الاول، الصفحة الالكترونية، http://ar.wikisource.org/wiki

لوبون، غستاف، **الآراء والمعتقدات**، المطبعة العصرية، مصر، 1946، من الصفحة الخاصة بمنتدى رئيس الملائكة، http://nabay.forumotion.com/t828-topic

المجلة الالكترونية موسوعة الحديث، http://www.islamweb.net/hadith/display_hbook.php?hflag=1&bk_no=1554&pid=347529

محمد **فائق، التنمية وحقوق الإنسان**، مؤتمر الإصلاح الرابع (مكتبة الإسكندرية 1 مارس 2007)، http://topics.developmentgateway.org/arab/rc/filedownload.do?itemId=1092945

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان – **الحق في التنمية** – سلسلة الدراسات 26، 2001.

معهـــــــــد الإمـــــــــارات التعليمـــــــــي، صـــــــــفحة الكترونيـــــــــة، http://www.uae.ii5ii.com/archive/index.php/t-23045.html

مقـــال بعنـــوان **بـــوش يمـــارس القمـــع**، Aryeh neier، http://www.project-syndicate.org/contributor/68

المكتبـــــــــــــة الإســـــــــــــلامية http://www.islamweb.net/newlibrary/display_book.php?flag=1&bk_no=81&ID=178

منتـــدى إســـلام نـــت الإســـلامي، http://islammnet.co.cc/vb/archive/index.php/t-4213.html

موقع التفكير الايجابي، موقع الكتروني، http://www.altfker.com/vb/t8284.html

نصـــــر عـــــارف، مفهـــــوم التنميـــــة، http://www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/mafaheem-2.asp

Longman dictionary of contemporary English, p300

An-Najah National University
Faculty of graduate Studies

Official Job Abuse Under the Palestinian Legal System and Its Influence on Political Development

By
Sameer "Mohammad Said" As'ad Abu Shams

Supervised by
Professor Abdul Sattar Kassem

Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree of Master of Political Planning and Development in Economic Faculty of Graduate Studies at An-Najah National University, Nablus-Palestine
2011

Official Job Abuse Under the Palestinian Legal System and Its Influence on Political Development

By
Sameer "Mohammad Said" As'ad Abu Shams
Supervised by
Professor Abdul Sattar Kassem

Abstract

Influence-Peddling is considered an historical behavioral issue and is one of the negative human qualities that is controlled by the public order, the contractual laws and the legislations that are issued by the authorized bodies. The influence-peddling increases when the person is higher in the work hierarchy and the one who uses his / her power remains hidden behind his / her explanation of the laws; the problem also becomes greater if the person has a role in the enactment of law.

The study focuses on researching the issue of exploiting legislations and laws by some employees and those who have power in the Palestinian Authority. The researcher also researches in how legislations are used by these people as a cover when committing corruption. The political fluctuations that the Palestinian people have experienced have affected the system of applicable laws in Palestine starting from the Ottoman reign, then the British Mandate, the Jordanian and Egyptian rule in the West bank and Gaza, and then the Israeli military orders and the revolutionary law made by the Palestinian Liberation Organization, in addition to the decisions issued by the President of the Palestinian Authority and those issued by the Palestinian Legislation Council. All these laws and decisions

have led to chaos in the legislative process. This made it possible for some people to use it according to their own interest.

The political and organizational conflicts in Palestine have made the exploitation of laws and legislations even much worse and led to an increase in the number of laws that are issued to serve the goals of a certain group of people. The researcher has put hypotheses that suggest that the Palestinian employee does not exploit his / her position power or authority; the researcher used the analytical descriptive method and the Content Analysis method to analyze the content of the legislations and laws issued by the authorized and powerful bodies.

Based on the researcher's conviction that change that is placed upon those who are in power is much greater than that which is placed upon the ordinary employee. Therefore, the researcher has explained how laws are enacted by the decision makers and the goals that drove them to enact these laws. He also showed how most of these laws have come to serve a specific stage and certain people; some laws came as a response to other laws so much so that decision makers have fallen into a bid law-enactment that victimized the law itself.

The researcher has found that there are no enough studies that are made about the influence-Peddling issue, rather most studies focused on corruption in general.

Based on the study, the researcher came out with a number of results: He found that the influential bodies and individuals use their power

and influence to explain laws in accordance with their interests; he also concluded that legislations are not clear-cut, and could bear several interpretations. According to this, a number of recommendations have been given which would, if implemented, reduce the impact of influence-peddling.